



Virkavastuu käräjäoikeudessa

Hanna Lahtinen

2020 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Virkavastuu käräjäoikeudessa

Hanna Lahtinen
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
huhtikuu, 2020

Hanna Lahtinen

Virkavastuu käräjäoikeudessa

Vuosi 2020 Sivumäärä 41

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitä tarkoittaa virkamiehen virkavastuu ja mitkä ovat seuraamukset, jos virkavastuuta laiminlyödään. Työssä pyrittiin selvittämään, min-kälaisia ajatuksia virkavastuu ja sen laiminlyönti herättävät käräjäoikeuden henkilökun-nassa. Erityisesti keskityttiin siihen, aiheutuuko virkavastuusta tai sen mahdollisesta laimin-lyönnistä paineita tai stressiä käräjäsihteereille, notaareille tai tuomareille.

Opinnäytetyön lähteinä on käytetty virkamiesoikeuteen liittyvää kirjallisuutta sekä lainsää-däntöä ja muita virallislähteitä, kuten hallituksen esityksiä. Tutkimuksessa käytettiin lisäksi laadullista eli kvalitatiivista tutkimusmenetelmää ja tutkimusaineistoa kerättiin käyttämällä kyselylomaketta.

Opinnäytetyön teoreettisessa osuudessa selvitettiin mitä on virkamiesoikeusoikeus ja mitä oi-keuksia tai velvollisuuksia virkamiehellä on. Työssä selvitettiin myös, mitä virkavirhe ja virka-rikos tarkoittavat ja miten ne eroavat toisistaan. Teoreettisen osuuden jälkeen työn kvalita-tiivisessa osuudessa selvitettiin, millä tavalla virkavastuu vaikuttaa käräjäoikeuden lainkäyttö-henkilöstöön eli käräjäsihteereihin, notaareihin ja tuomareihin. Kvalitatiivista osuutta varten kahden käräjäoikeuden virastopostiin lähetettiin linkki kyselylomakkeeseen. Kyselyn kysymyk-set olivat pääosin valmiiksi strukturoituja. Kyselyyn vastaisi 46 vastaajaa.

Tutkimuksessa selvisi, että hieman alle puolet vastaajista koki mahdollisuuden syyllistyä vir-kavirheeseen aiheuttaneen tai aiheuttavan paineita. Kuitenkin yli puolet vastaajista ei pelän-nyt syyllistyneensä virkavirheeseen. Tutkimuksessa moni vastaaja oli ilmaissut huolensa siitä, että kiire ja suuri työmäärä saattavat aiheuttaa virheitä.

Hanna Lahtinen

The official liability in the district court

Year 2020

Pages

41

The purpose of this thesis was to find out what “official liability” means and what are the consequences of neglecting it. This thesis aims to clarify what kind of thoughts does “official liability” and its negligence evoke in the staff of the district court. The main focus was on does “official liability” or its possible negligence cause stress or pressure for the court officials, notaries, or judges.

The sources used for this thesis consisted of literature and laws related to civil servants legislation, as well as other official sources such as government proposals. A qualitative research method was also used and data for this thesis was collected using a questionnaire.

The theoretical part of this thesis explains what the law on civil servants means and what rights and duties does a civil servant have. In this thesis both the meaning of misconduct and an offence in office as well as their difference from each other are identified. The qualitative part of this thesis also identifies in what ways “official liability” affects the staff of the district court, especially the court officials, notaries, and judges. For the qualitative part of the thesis, a link to a survey was sent by email to two district courts. The surveys questions were mainly structured and it was answered by 46 people.

In the study it became clear that slightly less than half of the interviewees experienced that the possibility of being guilty of misconduct causes or has caused them pressure. However, a majority of the interviewees were not afraid of being found guilty of misconduct. In the study many interviewees expressed their concern that being in a hurry and large workloads may cause mistakes.

Keywords: Law of civil servants, official liability, offence in office, the district court

Lakiluettelo

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä annettu (759/2004)

Nimikirjalaki (1010/1989)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Rikoslaki (39/1889)

Vahingonkorvauslaki (412/1974)

Valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Sisällys

1	Johdanto.....	7
2	Opinnäytetyön tarkoitus, rakenne ja metodit.....	8
3	Virkamiesoikeus	9
3.1	Virkamies ja virka	10
3.2	Virkamiesetiikka.....	11
4	Virkamiehen yleisimmät oikeudet ja velvollisuudet.....	12
4.1	Yleisimmät oikeudet	12
4.2	Yleisimmät virkavelvollisuudet.....	14
5	Vastuun kantaminen	17
5.1	Rikosoikeudellinen vastuu	19
5.2	Vahingonkorvausvastuu.....	19
6	Virkavirhe	20
6.1	Huomautus	21
6.2	Varoitus.....	22
6.3	Irtisanominen	23
7	Virkarikos.....	23
7.1	Lahjusrikokset	25
7.2	Virkasalaisuuden rikkominen	28
7.3	Virka-aseman väärinkäyttäminen	30
7.4	Muu tahallinen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen	32
8	Virkavirheen ja virkarikoksen ero	34
9	Käräjäoikeuksille tehty kysely.....	35
9.1	Tutkimusmenetelmä ja toteutus.....	35
9.2	Tulokset ja analysointi	36
9.2.1	Monivalintakysymykset	37
9.2.2	Avoimet kysymykset.....	38
9.3	Johtopäätökset	39
10	Yhteenveto	40

1 Johdanto

Virkamiesoikeus koostuu monista eri oikeudenosa-alueista ja säännöksistä. Pääosiltaan virkamiesoikeus on hallinto-oikeutta, johon myös kuuluu säännöstöjä esimerkiksi, työoikeudesta ja rikosoikeudesta. Virkamiesoikeus on myös julkisoikeutta, josta se kuitenkin jakautuu julkisen vallan mukaisiin lohkoihin kuten valtion virkamiesoikeus ja kunnallinen virkamiesoikeus. Virkamiehillä on monia velvollisuuksia, mutta myös oikeuksia. Valtion virkamieslaki (750/1994) määrittelee virkamiehen yleisimmät oikeudet ja velvollisuudet. Näitä oikeuksia ja velvollisuuksia ovat muun muassa virassapysymisoikeus ja virantoimitusvelvollisuus. Keskeisiä virkamiesoikeudellisia periaatteita ovat virkamiesoikeudellinen suojeluperiaate, virkasuhteen jatkuvuusperiaate sekä virkamiehen riippumattomuus- ja objektiivisuusperiaate.

Koska virkamiehet käyttävät julkista valtaa, on heillä erityinen oikeudellinen vastuu, jota kutsutaan virkavastuuksi, joka jakautuu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Virkamiehet voivat tehdä päätöksiä ilman asianosaisen suostumusta, jotka koskevat yksityisen vapauksia ja oikeuksia. Tällä virkavastuulla pyritään nimenomaan tasapainottaa virkamiehen roolia julkisen vallan käyttäjänä. Perussäännökset virkavastuulle löytyy Suomen perustuslaista (731/1999). Näitä perussäännöksiä täydentävät muut säännökset, kuten valtion virkamieslaki ja rikoslaki.

Virkavastuun rikkomista ja laiminlyömistä kutsutaan virkavirheiksi ja virkarikoksiksi. Joskus voi olla vaikeaa tehdä ero virkavirheen ja virkarikos välille. Virkavirheet käsitellään hallinnon sisäisessä menettelyssä, kun taas virkarikokset käsitellään tuomioistuinmenettelyssä. Virkarikoksia koskevat tunnusmerkistöt ja rangaistussäännökset löytyvät rikoslain 40 luvusta. Virkarikokset voidaan periaatteessa jakaa neljään lohkoon lahjusrikokset, virkavelvollisuuden rikkominen, virkavelvollisuuden väärinkäyttäminen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Käräjäoikeuden henkilökunnan työssä on joka päivä virkavastuu vahvasti läsnä. Tässä työssä haluttiin saada vastauksia siihen, miten virkavastuu ja sen mahdollinen laiminlyönti vaikuttaa käräjäoikeuden henkilökuntaan. Tutkimuksessa selvisi, että hieman alle puolet vastaajista koki mahdollisuuden syyllistyä virkavirheeseen aiheuttaneen tai aiheuttavan paineita. Kuitenkin yli puolet vastaajista ei pelännyt syyllistyvänsä virkavirheeseen.

2 Opinnäytetyön tarkoitus, rakenne ja metodit

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitä tarkoittaa virkamiehen virkavastuu ja mitkä ovat seuraamukset, jos virkavastuuta laiminlyödään. Työssä on myös selvitetty, miten virkavirhe ja virkarikos eroavat toisistaan. Käräjäoikeiden henkilöstön, erityisesti lainkäyttöhenkilöstön eli käräjäsihteereiden, notaareiden ja tuomareiden työpäivään liittyy virkatömiensä takia virkavastuu. Opinnäytetyössä on nimenomaan pyritty selvittämään, että minkälaisia ajatuksia virkavastuu ja sen mahdollinen laiminlyönti herättää käräjäoikeuden henkilökunnassa, erityisesti lainkäyttöhenkilökunnassa.

Opinnäytetyö etenee rakenteellisesti siten, että luvussa kolme kerrotaan virkamiesoikeudesta ja avataan siihen liittyviä käsitteitä. Luvussa neljä keskitytään virkamiehen keskeisiin oikeuksiin ja virkasuhteen mukana tuleviin yleisiin virkavelvollisuuksiin. Luku viisi käsittelee virkamiehen virkavastuuta ja siihen liittyviä käsitteitä. Luvussa kuusi, seitsemän ja kahdeksan keskitytään virkavirheeseen, virkarikokseen ja niiden välisiin eroihin. Tämän jälkeen käsitellään Suomen kahdelle eri käräjäoikeudelle tehtyä kyselyä ja niiden tuloksia. Yhteenvedo punoo koko opinnäytetyön yhteen.

Opinnäytetyössä on lähteinä käytetty virkamiesoikeuteen liittyvää kirjallisuutta, sekä lainsäädäntöä ja muita virallislähteitä, kuten hallituksen esityksiä. Opinnäytetyö on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimus, kuten suurin osa oikeustieteellistä tutkimuksista. Oikeusdogmatiikka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan. Oikeusdogmatiikassa käytetään lähteitä etusija- ja käyttösääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainoppi pyrkii vastaamaan kysymykseen, kuinka tiettyssä tilanteessa kuuluu menetellä voimassa olevan oikeuden näkökulmasta. Lainopin tärkein tehtävä on tulkita oikeusjärjestyksen sisältöä koskevaa epätietoisuutta. Tulkitseminen on toimintaa, joka pyrkii oikeusjärjestyksen sisällön selvittämiseen. Lainopin toinen keskeisimpiä tehtäviä on voimassa olevan oikeuden jäsentäminen eli tutkimuskohteen systematisointi. Lainoppi pyrkii luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää systematisoinnin avulla, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Systematisointi auttaa oikeusjärjestyksen sisältöön tutustujaa löytämään etsimänsä säännökset. Se myöskin auttaa hahmottamaan kokonais kuvaa oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä keskinäis-suhteista.¹

Empiirisistä tutkimusmenetelmistä muodostuu toinen perusmetodi, jotka voidaan jakaa laadullisiin ja määrällisiin. Lainopin metodit ja laadulliset menetelmät ovat lähellä toisiaan. Empiirisiksi miellettyissä tieteissä käytetään tyypillisesti laadullisia menetelmiä, kun tutkimuksen

¹ Husa 2010, 20-21.

perusaineiston muodostava havaintojoukko on suppea.² Laadullista menetelmään käsitellään tarkemmin luvussa yhdeksän.

Lainoppi on lakia tulkitseva tutkimus. Jokaisen tulkinnan on pysyteltävä lakien luomien raamien sisällä ja jokainen tulkinta on voitava perustella lakiin vedoten. Lainsoveltajalla on niin sanottu ratkaisupakko ja hän on myös virkavastuunsa takia velvollinen noudattamaan tiettyjä sääntöjä. Lainopin edustaja on tarkkailijan asemassa verrattuna lainsoveltajaan. Tutkijalla ei ole aiemmin mainittua ratkaisupakko eikä samalaista vastuuta kuin tuomarilla. Tutkija tarkastelee ratkaisuasettelmaa järjestelmän ulkopuolisesti.³

3 Virkamiesoikeus

Virkamiesoikeutta on usein määritelty seuraavasti: virkamiesoikeus muodostuu niistä säännöistä, joilla on järjestetty valtion ja muiden julkisoikeudellisten virkamiesten velvollisuudet ja oikeudet, toisin sanoen virkamiesten yleinen oikeusasema. Virkamiesoikeus kattaa laajassa mielessä koko julkishallinnon.⁴ Virkamiesoikeus on julkisoikeutta, josta se kuitenkin jakautuu julkisen vallan mukaisiin lohkoihin: valtion virkamiesoikeus, kunnallinen virkamiesoikeus, kirkon virkamiesoikeus ja välillisen julkishallinnon virkamiesoikeus. Näitäkin voidaan jakaa vielä alalohkoihin, kuten poliisivirkamiesoikeus.⁵

Suomen peruslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädetty lailla. Virkamiehen velvollisuuksien ja oikeuksien perusteet kuuluvat myös asioihin, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Näin ollen virkamiehen velvollisuuksien tai oikeuksien perusteita ei voida määritellä viranomaisen määräyksillä tai asetuksella. Näillä alemman asteisilla normeilla voidaan ainoastaan antaa tarkempia ja täydentäviä määräyksiä virkamiehen velvollisuuksista ja oikeuksista.⁶

Pääosiltaan virkamiesoikeus on hallinto-oikeutta, mutta siihen kuuluu säännöstöjä myös rikosoikeudesta, siviilioikeudesta ja työoikeudesta. Oikeustieteen alajaottelussa ja oikeusjärjestelmässä virkamiesoikeus kuuluu hallinto-oikeuteen, mutta virkamiesoikeudella on selvä yhteys muihinkin osa-alueisiin. Esimerkiksi virkavastuulla on yhteyksiä rikos- ja siviilioikeuteen.⁷ Virkamiesoikeus on oikeudenalana eriytynyt muusta hallinto-oikeudesta, mutta sisällisesti se on

² Husa 2010, 25-26.

³ Aarnio 1988, 59, 57-58.

⁴ Kulla 2019, 9.

⁵ Husa 2014, 294-295.

⁶ Mäenpää 2013, 1154.

⁷ Kulla 2019, 12.

lähentynyt työoikeutta. Virkamiesoikeus ja työoikeus on mahdollista sijoittaa yhteisen nimikkeen ”palvelussuhdeoikeuden” alle.⁸

Virkamiesoikeudellisia keskeisiä periaatteita ovat virkamiesoikeudellinen suojeluperiaate, virkasuhteen jatkuvuusperiaate sekä virkamiehen riippumattomuus- ja objektiivisuusperiaate. Näillä periaatteilla on erityisesti merkitystä tilanteissa, joissa viranomaisella on harkintavaltaa sen käyttäessä virkamieheen kohdistuvaa päätösvaltaa.⁹

3.1 Virkamies ja virka

Valtion virkamiehistä ja kuntien sekä kuntayhtymien viranhaltijoista koostuu pääosin virkamieskunta. Viranomaisten tehtävät joudutaan yleensä jakamaan pienemmiksi kokonaisuuksiksi eli viroiksi. Tiettyjä tehtäväkokonaisuuksia eli virkoja hoitavia henkilöitä kutsutaan yleisesti virkamieheksi. Virkatehtäviään hoitavat virkamiehet harjoittavat virkatoimintaa, johon kohdistuu erilaisia oikeudellisia säännöksiä, erityisesti laillisuusvaatimus.¹⁰

Virat ovat melko pysyviä ja ne ovat riippumattomia virkaan hoitavan virkamiehen henkilöstä. Virka muodostaa virkatehtävien kokonaisuuden, johon virantoimitusvelvollisuus kohdistuu. Viran täyttämiseen käytetään nimitysmenettelyä ja se voidaan tietyin edellytyksin muuttaa, siirtää tai lakkauttaa.¹¹

Virkamiehillä on virkavastuu, joka jakautuu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Virkavastuulla on tarkoitus tasapainottaa virkamiehen roolia julkisen vallan käyttäjänä. Virkamiehellä voi olla toimivalta tehdä päätöksiä ilman asianosaisen suostumusta, jotka koskevat yksityisen vapauksia ja oikeuksia. Viranomaisten päätösten tulee perustua lakiin. Virkamiestä ei voida irtisanoa kuin vain erityisten painavien syiden perusteella. Valtion virkamieslaki (750/1994) on yksittäinen keskeisin laki valtion virkamiesten kannalta. Virkamieslaki ei sovelleta kaikkiin valtion virkamiehiin, esimerkiksi Suomen Pankin virkamiehiä koskevat omat virkamiesoikeudelliset säännöksensä.¹²

Valtion virkamieslain 1 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan virkasuhde on julkisyhteisön ja virkamiehen välinen julkisoikeudellinen palvelussuhde. Virkasuhteen osapuolina ovat periaatteessa virasto tai viranomainen työnantajan ja virkamies virkatehtävien suorittajana.¹³ Virkasuhteelle voidaan pitää tunnusomaisena virkavastuuta ja erityisiä velvollisuuksia kuin myös

⁸ Husa 2014, 294.

⁹ Mäenpää 2013, 1156.

¹⁰ Husa 2014, 293.

¹¹ Mäenpää 2013, 1163.

¹² Husa 2014, 295-296.

¹³ Mäenpää 2013, 1163.

erityistä suojaa virantoimituksessa ja eräitä muita oikeuksia. Ero työsuhteeseen on edelleen selvä, vaikka nämä erityispiirteet ovatkin jatkuvasti lieventyneet.¹⁴

3.2 Virkamiesetiikka

Moraali sisältää käytännön tasolla tietyn ihmisen tai ihmisryhmän periaatteet, arvostukset, käsitykset ja normit, mikä tapahtumina, tekona, toimintana, käyttäytymisenä ja seurauksena on oikeaa tai väärää taikka hyvää tai pahaa. Moraali kuvastaa ryhmän tai yksilön sisäistämiä ja omaksumia ajatuksia. Moraali liittyy käyttäytymisen periaatteisiin, oikeaan käyttäytymiseen ja sääntöihin. Moraali määräytyy olemassa olevien yksilön sisäisten käsitysten sekä ulkoisten ja tiedostettujen normien ja arvostusten mukaan, siksi moraalinormit ja arvostukset ovat yksilöiden, ryhmien, väestön ja yhteiskunnan luomia ja ne vaihtelevat kansojen, ryhmien ja yksilöiden. Moraalinen toiminta auttaa ja pyrkii tuottamaan hyväksyttäviä ja laadullisesti hyviä tavoitteita ja toisaalta estämään paheksuttavia ja pahoja.¹⁵ Etiikka on käytännössä mitä saa tehdä, mitä pitää tehdä ja mitä ei saa tehdä. Etiikan ja moraalin välillä ei ole kansankielessä selkeää eroa. Moraali- sana on yleisemmin käytetty kuin etiikka-sana. Käytännössä etiikka on osin moralioppia oikeasta ja väärästä sekä hyvästä ja pahasta.¹⁶

Virkamiesmoraali pohjautuu yleiseen käsitykseen julkishallinnossa noudatettavista hyvistä tavoista ja se myös määrittelee, millainen käyttäytyminen on hyväksyttävää. Virkamiesmoraalin rinnalla käytetään myös käsitettä virkamiesetiikka.¹⁷ Virkamiesetiikka ei ole pelkästään lain mukaisen tai sen vastaisen toiminnan määrittelemistä. Virkamiesetiikan vähimmäiskriteerit määrittelee lainsäädäntö. Etiikan ja arvojen tuominen virkatoiminnan yhdeksi kulma kiviksi takaa valtiohallinnon toimintojen korkean tason. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelusuhde. Koska virkamies on erityisessä suhteessa kansalaiseen, tuo tämä mukaan tähän liittyviä periaatteita ja arvoja, kuten avoimuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Virkamiesmoraalista ja -etiikasta puhuttaessa tarkoitetaan silloin niitä yleisiä periaatteita ja arvoja, jotka koskevat virkamiestä.¹⁸

On olemassa virkamieseettinen neuvottelukunta, joka toimii valtiovarainministeriön yhteydessä ja sen tehtävänä on käsitellä virkamiesetiikkaan liittyviä asioita ja antaa valtion virastojen pyynnöstä lausuntoja virkamieseettisistä kysymyksistä. Virkamieseettinen neuvottelukunta on riippumaton valtiovarainministeriöstä ja myös muista ulkoisista toimijoista.¹⁹

¹⁴ Kulla 2019, 18-20.

¹⁵ Heikkonen 1995, 14-15.

¹⁶ Heikkonen 1995, 16.

¹⁷ Kulla 2019, 37.

¹⁸ Valtiovarainministeriö 2000, 6-8.

¹⁹ HE 149/2018.

4 Virkamiehen yleisimmät oikeudet ja velvollisuudet

Virkasuhteen sisältöä täsmentävät säännökset virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista. Virkasuhde on ensisijaisesti lakiin perustuva oikeussuhde, jonka kannalta määräytyy virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet. Virkamiehen oikeuksien ja velvollisuuksien määräytymiseen vaikuttaa myös se, että virkasuhde on palvelussuhde ja tietyssä laajuudessa sopimussuhde. Näin ollen palvelussuhteen ehdoista voidaan sopia.²⁰ Valtion virkamieslain 44 §:n mukaan virasto voi tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista. On kuitenkin huomioitava, että sopimuksessa ei saa sopia asiasta, josta valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaan ei saa sopia. Sopimuksessa ei voida esimerkiksi sopia virkamiehen velvollisuuksista.

Perusoikeussäännökset löytyvät Suomen perustuslain toisesta luvusta. Valtion virkamiehen yleisimmistä virkavelvollisuuksista säädetään valtion virkamieslain neljännessä luvussa, ja täydentäviä ja tarkentavia säännöksiä löytyy muualta lainsäädännöstä. Usein oikeus- ja hallinto-käytännössä joudutaan pohtimaan virkamiehen oikeuksien ja velvollisuuksien ja yleisesti virkamiesoikeudellisten säännösten suhdetta perusoikeussuojaan.²¹

4.1 Yleisimmät oikeudet

Perus- ja ihmisoikeuksien määrittelemä suoja ei ole riippuvainen henkilön erityisestä asemasta tai kuulumisesta johonkin tiettyyn ryhmään. Tämän vuoksi perusoikeudet kuuluvat kokonaisuudessaan myös virkamiehille, eikä virkamiesasema myöskään ole esteenä näiden oikeuksien käyttämiselle.²² Suomessakin aikaisemmin pidettiin mahdollisena rajoittaa tietyn ihmisryhmä perusoikeuksia suoraan erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöllän perusteella. Tällaisena ryhmänä voitiin esimerkiksi pitää virkamiehiä. Nyt kuitenkin tämän tyylliset perusteet perusoikeusrajoituksille on torjuttu siten, että esimerkiksi virkamiesten perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää nykyisen käsityksen mukaan lakia, jonka säätämisjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta.²³ Virkamiehen oikeuksia ei voida siis rajoittaa ainoastaan sillä perusteella, että kyseessä on virkamies. Virkamiehen oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa tavalllsella eduskuntalailla, mutta vain siltä osin kuin se on tarpeen virkaan kuuluvien tehtävien hoidon takaamiseksi ja kun rajoitus ei liian paljon kavenna virkamiehen perusoikeuksia.²⁴

²⁰ Mäenpää 2013, 1182.

²¹ Kulla 2019, 164.

²² Mäenpää 2013, 1184.

²³ HE 309/1993, 25.

²⁴ Husa 2014, 306.

Yksi virkamiehen oikeuksista on virassapysymisoikeus. Suomen perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Tämä koskee myös virkasuhteessa olevia virkamiehiä. Toinen virkamiehen oikeuksista on yhdistymisvapaus. Valtion virkamieslain 12 §:n mukaan viranomais ei saa kieltää virkamiestä liittymästä eikä kuulumasta yhdistykseen eikä painostaa tätä liittymään johonkin yhdistykseen tai kieltää siitä eroamasta. Näin ollen yhdistymisvapautteen luetaan myös oikeus olla kuulumatta mihinkään yhdistykseen tai liittoon. Siksi onkin selvää, ettei yhdistysvapauden käyttäminen oikeuta kohteilemaan virkamiehiä epätasa-arvoisesti. Sillä perusteella, että virkamies ei kuulu virkamiesyhdistykseen, ei saa virkamiehen palvelussuhteen ehtoja sopia tai määrää heikommaksi.²⁵ On myös hyvä huomioida, että virkamies ei yhdistymisvapaudestaan huolimatta voi esimerkiksi ottaa virastossaan hoitaakseen poliittisen puolueen ehdokaskampanjaa, vaikka laki ei nimenomaisesti tuollaista toimintaa kiellä²⁶. Valtion virkamieslain 16 §:ssä on erikseen säädetty rajoituksista koskien valtion virkasuhteessa olevien yhdistymisvapautta. Sen mukaan virkamies, jonka tehtäviin kuuluu edustaa valtiota työnantajana, ei saa toimia valtioon palvelussuhteessa olevia edustavassa yhdistyksessä sellaisessa asemassa, että yhdistyksessä toimiminen on ristiriidassa sanotun virkatehtävän kanssa. Kielto kohdistuu nimenomaisesti niihin virkamiehiin, joiden tehtävänä on valtiota työnantajana virkaehtosopimusneuvotteluissa²⁷.

Suomen perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapautteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Pelkästään virkamiesasema ei kuitenkaan estä sananvapauden käyttämistä tai oikeuta viranomaista puuttumaan siihen. Sananvapauden keskeiset käyttämiseen liittyvät lakisääteiset rajoitukset nojautuvat virkamieslain ja julkisuuslain säännöksiin. Tärkein niistä on virkamiehen salassapito- ja vaitiolovelvollisuus, jonka laajuus määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuuslain (621/1999) 22-24 §:n mukaan. Virkamiehen sananvapaus kuitenkin sisältää oikeuden esittää julkisesti tietoja, mielipiteitä ja kritiikkiä myös viranomaisorganisaation toiminnasta ja omankin viraston toimialaan kuuluvista asioista vaitioloa ja salassapitoa koskevien rajoitusten puitteissa. Tätä oikeutta ei voida rajoittaa esimerkiksi ennakkotarkastusvelvoittein tai hallinnonsisäisin määräyksin. Kun virkamies esittää julkisesti mielipiteitään virkatehtäviinsä tai viranomaisen toimialaan kuuluvista asioista, tältä esitykseltä voidaan edellyttää asiallisuutta, asianmukaisuutta ja yleisten sopivuusvaatimusten täyttämistä.²⁸ Asiallisuusvaatimus tarkoittaa, että virkamiehen julkisesti esittämien mielipiteiden pitää mahdollisimman pitkälle vastata tosiasioita. Asiallisuusvaatimus pitää erityisesti huomioida silloin, kun viranomaisen

²⁵ Mäenpää 2013, 1185.

²⁶ Kulla 2019, 164.

²⁷ Kulla 2019, 167.

²⁸ Mäenpää 2013, 1187.

nimissä annetaan tietoja.²⁹ Sananvapauden asianmukaisuus vaatimus ei estä viranomaistoiminnan ankaraakaan arvostelua sillä perusteella, että arvostelu olisi viranomaisen intressien tai julkisen edun vastaista. Sen sijaan epäasianmukaista arvostelua saattaa olla, joka on erityisen jyrkkää, epäasiallista tai yksipuolista. Epäasiallisena voidaan myös pitää, jos nimenomaisena tarkoituksena on työtoverien tai julkisyhteisön vahingoittaminen.

Suomen perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Vaikka virkatehtävien hoitaminen ei periaatteessa kuuluu yksityiselämän alueelle, silti yksityiselämän suoja kohdistuu myös virkamieheen. Virkamiehen yksityisyyden suoja esimerkiksi rajoittaa velvollisuus luovuttaa terveystietojaan.³⁰ Valtion virkamieslain perusteella 19 §:n perusteella virkamies on velvollinen asianomaisen viranomaisen pyynnöstä antamaan tälle tehtävän hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja. Yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki (759/2004) määrittelee ne edellytykset, joilla voidaan esimerkiksi tehdä huumausainetestejä tai kerätä virkamiehen henkilötietoja.

Virkamiehellä on myös eräitä taloudellisia oikeuksia, kuten virkaehtosopimuksen mukainen palkka ja joissakin tapauksissa oikeus koulutukseen ja erityiseen erorahaan. Virkamiehellä on samoin vuosilomaoikeus, oikeus lapsen syntymään ja hoitoon liittyviin vapaisiin ja eläkeoikeus. Palvelussuhteen taloudellisia etuja koskeva ydin lainsäädäntö löytyy valtion virkaehtosopimuslaista.³¹

Joskus jonkin perusoikeuden käyttöä voi rajoittaa velvollisuudet. Virkamiehen tapauksessa hänen joitakin perusoikeuksiaan rajoittaa virka-aseman tuomat virkavelvollisuudet. Esimerkiksi virkamiehen henkilökohtaista vapauttaa rajoittaa velvollisuus osallistua terveystarkastuksiin ja hänen sananvapauttaan taas rajoittaa vaitiolovelvollisuus³².

4.2 Yleisimmät virkavelvollisuudet

Virkamiehen asemaan vaikuttaa olennaisesti yleiset virkavelvollisuudet. Valtion virkamiehen yleisistä virkavelvollisuuksista säädetään valtion virkamieslain neljännessä luvussa. Virkamiehen keskeisin velvollisuus on virantoimitusvelvollisuus. Virkamiehen tulee hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.³³ Asianmukaisuuteen linkittyy myös vahvasti se, että virkamiehen tulee käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla³⁴.

²⁹ Kulla 2019, 172-173.

³⁰ Mäenpää 2013, 1188.

³¹ Husa 2014, 307.

³² Mäenpää 2013, 1184.

³³ Kulla 2019, 236-237.

³⁴ Husa 2014, 305.

Virkatehtävien siirtäminen ei ole sallittua paitsi, erityissäännöksen nojalla. Esimerkiksi ratkaisunvallan siirtäminen on mahdollista. Virkamiehen velvollisuutena on kuitenkin myös pidättäytyä virkatehtävästään, jos hän on esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn. Virkamiehellä ei yleensä ole oikeutta kieltäytyä virkatehtäviensä suorittamista, paitsi niissä tapauksissa, jotka on laissa nimenomaisesti määritelty.³⁵

Valtion virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen. Mäenpään mukaan kielletyn edun ei tarvitse välittömästi kytkeytyä virkatehtäviin. Olennaista kiellon soveltamisessa on sen sijaan, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen yleensä tai välillisesti heikentää luottamusta virkamiehen tai viranomaisen riippumattomuuteen, objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen³⁶. Vaikka velvollisuus pidättäytyä luottamusta vaarantavista eduista riippuu yksinomaan siitä, voiko etuus heikentää luottamusta viranomaiseen tai virkamieheen, silti edellytyksenä ei ole, että virkamies ottaa etuuden vastineeksi jostakin nimenomaisesta päätöksestä tai virkatoimesta. Joten virkamies ei saa ottaa ulkopuoliselta palkkiota virkatehtäviensä hoitamisesta. Joissakin tapauksissa kiello on voimassa myös virkatoimen suorittamisen jälkeen. Laki ei yksilöi kiellettyä etua eikä edun määrää.³⁷ Etujen vastaanottamiskiello koskee suoranaisia rahamääriä ja muunlaisia etuja. Muunlaisia etuja voivat olla esimerkiksi lainan, takauksen tai erityisen alennuksen järjestäminen. Muunlaisia etuina voidaan myös pitää taloudellisesti sinänsä merkityksettömiä etuja, kuten arvonimen tai kunnianosoituksen lupaaminen. Olennaista on huomioida, että edellä mainitut edut voivat saattaa virkamiehen kiitollisuudenvelkaan tai että etuun kohdistuvat odotukset voivat vaikuttaa virkamiehen toimintaan. Vaikka edulla ei olisikaan tällaista suoranaista vaikutusta virkamieheen, sen voidaan kuitenkin katsoa vaarantavan luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.³⁸ Vaikka valtion virkamieslakiin onkin kirjattu velvollinen pidättäytymään luottamusta vaarantavista eduista, silti säännöksellä ei ole huomattavaa itsenäistä vaikutusta virkavastuuta toteutettaessa. Lahjuksen ottamista koskevat asiat käsitellään melkein aina virkarikosjuttuina yleisissä tuomioistuimissa soveltamalla rikoslain virkarikossäännöksiä.³⁹

Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Näin olleen virkamiehellä on tietojenantovelvollisuus. On kuitenkin huomioitava, että viranomaisten toiminnan julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta

³⁵ Mäenpää 2013, 1194.

³⁶ Mäenpää 2013, 1200-1201.

³⁷ Kulla 2019, 252-253.

³⁸ Mäenpää 2013, 1201.

³⁹ Kulla 2019, 252.

tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Virkamiehiä koskee kuitenkin myös vaitiolovelvollisuus. Tällä tarkoitetaan kielto paljastaa viranomaisella oleva tieto. Viranomaisen asiakirjaan sisältyvät tiedot, jotka on laissa erikseen säädetty salassa pidettäväksi, sekä muut kuin tallennetut tiedot, jotka asiakirjaan merkittyinä olisi lain mukaan pidettävä salassa ovat vaitiolovelvollisuuden kohteena. Vaitiolovelvollisuus voi myös perustua laissa olevaan erityissäännökseen, sen mukaan virkamies ei saa paljastaa tiettyä, viranomaisena toimiessaan saamaansa tietoa. Vaitiolovelvollisuuden keskeinen sääntely on kirjattu viranomaisten toiminnan julkisuuslain 22-24 §:iin. Virkamies ei saa paljastaa vaitiolovelvollisuuden kohteena olevaa tietoa eikä käyttää sitä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Vaitiolovelvollisuus jatkuu myös virkasuhteen päättymisen jälkeen.⁴⁰

Valtion virkamieslain 18 §:n mukaan virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomainen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Virkamiehen sivutoimien rajoittamisella pyritään virkatehtävien asianmukaiseen suorittamiseen. Pääsäännön mukaan virkamiehen pitää käyttää virka-aikana kaikki huomionsa virkatehtäviin, koska kyse on virkavelvollisuuden hoitamisesta ja virkamies myös saa työstään palkkaa. Sivutoimien rajoittamisella halutaan myös varmistaa, että viranhoitoa eivät haittaa sivutoimista johtuvat sidonnaisuudet.⁴¹ Sivutoimella tarkoitetaan valtion virkamieslain 18 §:n 1-3 momentissa virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Sen lisäksi, mitä tässä pykälässä säädetään, on noudatettava laissa tai asetuksessa eri hallinnonaloilla sivutoimista annettuja erityissäännöksiä. Valtion virkamieslain 18 §:n pykälässä 4 momentissa on pyritty määrittelemään sivutoimi laajasti. Pääsääntöisesti mukana on kaikentyyppinen taloudellinen toiminta, jossa virkamies on mukana aktiivisesti. Vaikka sivutoimi sääntelyllä ei esimerkiksi sinänsä rajoiteta osakeyhtiön osakkeiden omistamista, katsotaan omistajan aktiivinen osallistuminen yrityksen toimintaan olevan sivutoimen luonteista. Virkamies ei voi myöskään käyttää työaikaansa palkattomankaan tehtävän hoitamiseen ilman lupaa. Sivutoimea varten virkamiehen on haettava viranomaiselta sivutoimilupa, jos virkamies haluaa ottaa vastaan sivutoimen, jonka hoitaminen edellyttää virka-ajan käyttämistä.⁴² Kun viranomainen harkitsee sivutoimiluvan myöntämistä, viranomaisen tulee ottaa huomioon valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentti, jonka mukaan harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa

⁴⁰ Mäenpää 2013, 1203-1204.

⁴¹ Kulla 2019, 260-261.

⁴² Kulla 2019, 261-263.

tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

5 Vastuun kantaminen

Virkamiesten erityistä oikeudellista vastuuta kutsutaan virkavastuuksi. Virkavastuu on joitakin osin kattavampaa ja ankarampaa kuin kansalaisten yleinen oikeudellinen vastuu. On kuitenkin huomattava, että virkavastuun vastapainona virkamiehillä on erityinen oikeudellinen suoja virkatehtäviä hoitaessaan. Virkavastuun tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että virkamiehet käyttävät julkista valtaa eli heillä voi olla toimivalta tehdä yksipuolisia päätöksiä yksityisten oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista. Virkavastuun lisäksi virkamieheltä odotetaan aseman ja tehtäviensä mukaista käytöstä ja puolueettomuutta. Virkavastuu on yhteydessä julkisten hallintotehtävien yleiseen järjestämistapaan. Lähtökohtana on, että vain viranomaisiksi organisoiduille elimille kuuluu julkista valtaa. Näissä elimissä asioiden hoito puolestaan keskittyy virkasuhteessa olevalle henkilöstölle.⁴³

Virkavastuun perussäännökset ovat perustuslaissa. Virkavelvollisuutta ja virkavastuuta koskevilla säännöksillä on luotu mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, mikäli ilmenee virheitä.⁴⁴ Suomen peruslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Suomen peruslain 118 §:n mukaan virkamies ottaa vastuun toimiensa lainmukaisuudesta. Tähän kuuluu myös vastuu sellaisista toimielinten päätöksistä, joita virkamies on jäsenenä kannattanut. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia kyseisen henkilön tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkis-yhteisöltä taikka kyseiseltä virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta.

Virkavastuu koskee yhtä laajasti kaikenlaista virkamiehen toimintaa, oli sitten kyseessä tosiasiallinen tai kirjallinen toiminta. Virkavastuu myös kattaa virkamiehen passiivisuuden, toimittavuuden tai muun virkavelvollisuuden laiminlyönnin. Viranomaisen velvollisuutena on välittömästi ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin, jos ilmenee syytä virkavastuun selvittämiseen.⁴⁵

Oikeudellisen virkavastuun ohella on myös mainittu tosiasiallinen vastuu. Tosiasiallista vastuuta voidaan pitää myöskin erityisenä, vaikka sitä ei toteutetakaan oikeudellisen pakottein.

⁴³ Kulla 2019, 327-328.

⁴⁴ Parviainen 2017, 17.

⁴⁵ Parviainen 2010, 19.

Tosiasiallinen vastuu liittyy lähinnä virkamiehen toiminalla asetettuihin laadullisiin vaatimuksiin.⁴⁶ Arviointiperusteita ovat myös hallinto-oikeuden yleiset periaatteet, virkamiesetiikka ja toiminnan tarkoituksen mukaisuus. Tosiasiallista vastuuta voi toteuttaa monin eri tavoin, kuten virkauran hitaalla etenemisellä. Tavanomaisin seuraamus on kuitenkin huomautus. Vaikka huomautuksen antamiseen saattaa tosiasiallisesti liittyä rangaistuksellisen sävy, kyseessä ei ole rankaiseminen.⁴⁷

Virantoimitusvelvollisuuden katsotaan säätelevän virkamiehen tulosvastuuta. Virkamiesoikeudelliset sääntelyt tästä vastuusta ovat varsin hajanaiset. Virkamiehen tulee suorittaa virkatehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, mikä ilmaisee tehokkaan ja taloudellisen toiminnan vaatimuksen. Heikon tuloksen seuraukset voivat olla ensisijaisesti taloudellisia, kuten virkauralla etenemistä hidastavia tai palkan määrään vaikuttavia. Ääri tapauksessa voidaan turvautua irtisanomiseen tai jopa varsinaisen virkavastuun toteuttamismuotoihin.⁴⁸

Virkavastuuta voidaan tarkastella virkamiehen, julkisyhteisön ja yksityisen ihmisen näkökulmasta. Virkamiehelle on tärkeää, että mikään virkavastuun muodoista ei ole kohtuuttoman ankara ja että hänen oikeussuojansa on turvattu. Julkisyhteisön edun mukaista on puolestaan se, että virkamiehet hoitavat virkatehtävänsä puolueettomasti ja asiantuntevasti. Yksityiselle ihmiselle on taas tärkeää esimerkiksi se, että hän saa täyden korvauksen julkisyhteisön toiminnasta johtuneesta vahingosta, riippumatta virheellisesti toimineen henkilön palvelussuhteen laadusta. Virkavastuu lisäksi estää ennakolta törkeitä väärinkäytöksiä, kuten korruptiota. Virkavastuu voidaan eri tilanteissa ymmärtää eri tavoilla. Useimmiten yleisessä kielenkäytössä vastuu ymmärretään usein rikosoikeudelliseksi vastuuksi eli seuraamuksiltaan ankarimmaksi vastuuksi. Virkavastuun muotoja on kuitenkin muitakin.⁴⁹

Virkavastuu voidaan erottaa erilaisiin vastuun oikeudellisiin lajeihin, kuten hallinnollinen virkavastuu, rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu. Virkavastuu perustuu aina lakiin. Virkamieslainsäädännössä on määritelty seuraamukset, joihin hallinnollisin virkavastuun toteuttaminen perustuu. Rikoslaisissa on puolestaan määritelty perusteet rikosoikeudelliselle virkavastuulle. Vahingonkorvauslaki määrittelee virkavastuuna toteutettavan korvausvelvollisuuden perusteet.⁵⁰

Erilaisten virkavirheiden aiheuttama virkavastuu voidaan toteuttaa hallinnollisessa menettelyssä, jolloin päätösvalta kuuluu toimivaltaiselle viranomaiselle. Viranomainen voi irtisanoa tai purkaa virkasuhteen virkavirheen seuraamuksena. Kirjallista varoitusta voidaan myös pitää

⁴⁶ Parviainen 2010, 19.

⁴⁷ Kulla 2019, 330.

⁴⁸ Kulla 2019, 331.

⁴⁹ Kulla 2019, 328-329.

⁵⁰ Mäenpää 2013, 1215.

hallinnollisena seuraamuksena. Viranomainen yleensä päättää, että pannaanko virkavirhettä koskeva hallinnollinen menettely vireille.⁵¹ Kirjallinen varoitus annetaan sellaista moitittavasta toiminnasta, joka on ollut luonteeltaan sellaista, joka ei ole riittävä irtisanomiseen.⁵² Hallinnollista virkavastuu käsitellään tarkemmin luvussa kuusi.

5.1 Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellinen vastuu perustuu siihen, että virkavelvollisuuden laiminlyönnistä tai vastaisesta teosta on säädetty laissa rangaistushenkeä.⁵³ Erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun taakia virkatoiminnassa on laajempi rangaistushenkeä kuin työsopimussuhteessa.⁵⁴ Rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa olevia virkamiehiä ovat henkilöt, jotka ovat virkasuhteessa tai siihen rinnastuvassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan tai taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.

Toimivalta rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamiseen kuuluu yleisille tuomioistuimille. Syyttäjä voi panna vireille rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamista koskevan oikeudenkäynnin.⁵⁵ On kuitenkin huomioitava, että Suomen peruslain 118 §:n mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tämä tarkoittaa sitä, että asianosaisella on syyttäjän toimenpiteistä riippumaton syyteoikeus.

5.2 Vahingonkorvausvastuu

Pohjimmiltaan vahingonkorvausoikeudessa on kyse siitä, että miten vahingosta aiheutuneet haitalliset seuraamukset jaetaan vahingonkärsijän ja vahingonaiheuttajan kesken. Jakoa toteutetaan niin, että vahingonkorvausvastuun avulla vahingon haitallisia seurauksia ohjataan vahingonkärsijältä vahingonaiheuttajalle. Vahingonkorvausvastuun laajuus pyritään määrittämään sellaiseksi, että jako toteuttaa vahingonkorvausoikeuden tavoitteita.⁵⁶

⁵¹ Mäenpää 2013, 1217.

⁵² Husa 2014, 309.

⁵³ Kulla 2019, 331.

⁵⁴ Rautio 2008, 1102.

⁵⁵ Mäenpää 2013, 1217.

⁵⁶ Ståhlberg & Karhu, 2013, 7.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies on itse vastuussa virheensä tai laiminlyöntinsä seurauksena syntyneestä vahingosta. Vahingonkorvausvastuusta säädetään yleisesti vahingonkorvauslaissa (412/1974). Virkamiehen henkilökohtainen korvausvelvollisuus riippuu siitä, että mistä syystä vahinko on aiheutunut. Virkamiehen vahingonkorvausvastuu on luonteeltaan toissijaista. Ensisijaisesti työnantajan eli julkisyhteisön tulee korvata sellaiset vahingot, joita virkamies laiminlyönnillään tai virheillään aiheuttaa ulkopuolisille.⁵⁷

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan, julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Hakalehto-Wainion mukaan kyseistä lainkohdtaa sovelletaan kaikkiin julkista valtaa käyttäviin oikeussubjekteihin riippumatta siitä, ovatko ne viranomaisia vai eivät. Julkisen vallan käyttäjä on vastuussa julkista valtaa käyttävän organisaation tuottamuksen perusteella ja oman tuottamuksen perusteella.⁵⁸ Esimerkkinä korkeimman oikeuden ratkaisu, jossa käräjätuomari oli antanut haasteen riita-asiassa tiedoksi kuuluttamalla tilanteessa, jossa vastaajien asuinpaikaksi oli kanteessa ilmoitettu Bryssel, Belgia, mutta saantitodistuksella tapahtunut tiedoksianto oli epäonnistunut. Kuulutustiedoksianto jälkeen käräjätuomari oli antanut asiassa yksipuolisen tuomion. Korkein oikeus katsoi, että käräjätuomari oli huolimattomuuttaan rikkonut kuulutustiedoksiantoa koskevaa oikeudenkäymiskaaren säännöstä sekä tämän jälkeen Bryssel I -asetuksen määräyksiä antamalla asiassa yksipuolisen tuomion, vaikka kanne olisi tullut jättää viran puolesta tutkimatta. Käräjätuomarin katsottiin syyllistyneen menettelyllään tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen kannetta käsitellessään, joten valtion tuli korvata tästä aiheutunut taloudellinen vahinko⁵⁹.

6 Virkavirhe

Virkavastuun perustana on virkamiehen virkavelvollisuuksien laiminlyönti tai virkatehtävissään tekemä virhe eli virkavirhe. Jos kyseessä on virkavirhe, jossa on laissa säädetty rangaistus, puhutaan silloin virkarikoksesta.⁶⁰ Se milloin virkamiehen rikkomusta tulisi käsitellä hallintomenettelyssä kurinpitorikkomuksena ja milloin taas tuomioistuimen menettelyssä virkarikoksena, ei aina ole kovinkaan suurella varmuudella pääteltävissä. Kurinpitomenettelyssä käsitellään käytännössä virkamiesten käyttäytymisrikkomuksia sekä sellaisia vähäisempiä virkavelvollisuuden rikkomisia, joilla ei samalla aiheutettu vahinkoa ulkopuolisille tai ole syyllistytty yleisen

⁵⁷ Husa 2014, 309-310.

⁵⁸ Hakalehto-Wainio 2008, 31.

⁵⁹ KKO 40/2011.

⁶⁰ Husa 2014, 308.

lain rikkomiseen.⁶¹ Vuoden 1986 valtion virkamieslaki yhdenmukaisti virkamiehiin kohdistuvat kurinpitoperusteet valtionhallinnossa ja samalla sääti kurinpidosta yksityiskohtaisesti. Kurinpitotangaistuksia olivat varoitus, erottaminen virantoimituksesta enintään kuudeksi kuukaudeksi ja viraltapano.⁶² Hallituksen esityksen mukaan viime vuosien käytäntö osoittaa, ettei pääsääntöisesti kurinpitotangaistuksia ole käytetty välineenä virkavastuun toteuttamiseen vaan irtisanomista kevyempänä ja nopeana tapana reagoida virkamiehen käyttäytymiseen. Näissä tilanteissa kirjallinen varoitus tai esimiehen antama huomautus olisi tarkoituksenmukaisempi reagointitapa. Uuteen lakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi nykyisen kaltaista kurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä.⁶³ Vuoden 1994 virkamieslain 24 §:n mukaan, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Aikaisemmasta kurinpitojärjestelmästä on luovuttu uudessa valtion virkamieslaissa, ja laista on myös jätetty pois aikaisemmat yksityiskohtaiset säännökset kurinpitomenettelystä. Hallinnonalakohtaisia erityissäännöksiä saattaa kuitenkin edelleen olla voimassa.⁶⁴

Oikeudenkäynnissä toteutetaan vahingonkorvausoikeudellinen ja rikosoikeudellinen virkavastuu. Virkavastuu voidaan myös toteuttaa viranomaisen päätöksellä, joka tehdään hallintolain mukaisessa menettelyssä. Lähinnä virkamieslakin nojalla voidaan reagoida hallinnollisella seuraamuksella virkamiehen moitittavaan tai muuten virheelliseen menettelyyn. Huomautuksella tai varoituksella voidaan lievimmissä tilanteissa puuttua lainvastaiseen menettelyyn. Jos virkavirhe on sen laatuinen, että on sen johdosta asiallinen ja riittävän paina syy, voidaan virkamies irtisanoa virkavelvollisuuksien rikkomisen johdosta. Vakavimpiin virkavirheisiin myös voidaan puuttua purkamalla virkasuhde. Ainoastaan erityissäännöksen nojalla voidaan kohdistaa hallinnollinen rangaistusseuraamus virkamieheen. Vain erityisen valvonnan kohteena oleville virkamiehille voidaan määrätä tällaisia luonteeltaan kurinpitotangaistuksia hallinnollisessa menettelyssä. Joissakin tapauksissa virkamiehen moitittavaan menettelyyn voidaan puuttua pidättämällä tämä virantoimituksesta, kuten rikosepäilyn takia. Tämä toimenpide on lähinnä turvaamistoimi, jolla pyritään estämään moitittavan menettelyn jatkuminen tai helpottamaan menettelyn selvittämistä, sen varsinaisena tarkoituksen ei ole virkavastuun toteutuminen. Näin ollen sitä ei voida käyttää virkavastuun toteutumiseksi.⁶⁵

6.1 Huomautus

Virkamiehen moitittavaan menettelyyn voidaan lievässä tapauksissa kiinnittää huomiota pelkäämään esimiehen antamalla huomautuksella, joka voi olla suullinen tai kirjallinen. Virkamieslaissa ei ole nimenomaista säännöstä huomautuksen antamisesta, vaan se perustuu työantajan

⁶¹ HE 58/1988, 13.

⁶² Kulla 2018, 337.

⁶³ HE 219/1993, 13.

⁶⁴ Kulla 2018, 337.

⁶⁵ Mäenpää 2013, 1232-1233.

toimivaltaan johtaa ja valvoa virkatehtävien suorittamista työnjohto- ja valvontamääräyksillä.⁶⁶ Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan, virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Huomautuksella pyritään korjaamaan lievempiä virheellisyyksiä virkatehtävien suorittamisessa ja estää niiden toistuminen. Myös eduskunnan oikeusasiamies tai valtioneuvoston oikeuskansleri voi antaa virkavirheestä tai muuten moitittavasta menettelystä huomautuksen, jos virhe on sen laatuinen, että se ei edellytä ryhtymistä syytetoimiin.⁶⁷

6.2 Varoitus

Mäenpään mukaan virkamiesoikeudellinen varoitus on päätös, jolla kohdistetaan virkamieheen moitteen virkavelvollisuuksien rikkomisesta ja edellytetään menettelyn korjaamista.⁶⁸ Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan, virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Muodollisesti valtion virkamieslain 24 §:n mukainen kirjallinen varoitus on erillään yksilöperusteisesta irtisanomisesta. Varoituksen antaminen siis ei ole irtisanomisen edellytys. Virkamiehelle aikaisemmin annettu varoitus erityisesti samantyyppisestä tai samasta rikkomuksesta voidaan kuitenkin ottaa huomioon, kun arvioidaan irtisanomiskynnyksen täyttymistä. Koska varoitus annetaan vastaisen varalla, yleensä varoituksen perusteena olleita laiminlyöntejä tai rikkomuksia ei voida ottaa osaksi irtisanomisperustetta.⁶⁹ Hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaista on myös, että esimerkiksi ennen virkasuhteen päättämiseen turvautumista virkamiehelle on ensin annettava kirjallinen varoitus laiminlyönnistä tai virheellisestä menettelystä⁷⁰.

Vanhentumisaikaa varoituksen antamiseen ryhtymiseen ei ole laissa säädetty. Kuitenkaan tässä tilanteessa viranomaisen harkintavalta ei voi olla rajaton, koska varoitus on tarkoitettu nopeaksi reagoitikeinoksi moitittavaan käyttäytymiseen ja koska varoitus kohdistuu välittömästi virkamiehen oikeusasemaan.⁷¹ Jos kokonaisuutena arvioiden virkavelvollisuuden rikkominen on sillä tavoin vähäinen, että sitä ei voida pitää tuottamuksellisena virkarikoksena, on varoitus käytettävissä. Esimerkiksi sellaiset menettelyvirheet, jotka eivät aiheuta vahinkoa tai olennaista haittaa yksityiselle, voivat olla varoituksen kohteena, esimerkiksi virka-ajan noudattamatta jättäminen tai viivyttely virkatehtävien suorittamisessa voisivat tällaisia menettelyvirheitä. Varoitusta voidaan käyttää myös sellaisissa tilanteissa, joissa virkamiehen moitittava menettely olisi sinänsä riittävä peruste irtisanomiseen. Kuitenkin, jos virkamiehen menettelyyn ei ole aikaisemmin puututtu tai virkamies on aikaisemmin menetellyt oikein,

⁶⁶ Mäenpää 2013, 1233.

⁶⁷ Mäenpää 2013, 1233.

⁶⁸ Mäenpää 2013, 1233.

⁶⁹ Kulla 2018, 339.

⁷⁰ Mäenpää 2013, 1233.

⁷¹ Kulla 2018, 341.

varoitus on ensisijainen toimenpide. Koska menettely varoitusta antaessa määräytyy hallintolain mukaan, virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin päätetään, onko varoituksen antamiselle riittävät perusteet. Virkavelvollisuuksien rikkomisesta on viranomaisen hankittava ja esitettävä riittävä selvitys ja varoitus on perusteltava ja yksilöitävä sekä annetta tiedoksi virkamiehelle. Varoitus, joka on annettu valtion virkamiehelle, on valituskelpoinen hallintopäätös.⁷²

6.3 Irtisanominen

Jos virkavirhe muodostaa riittävän painavan perusteen irtisanomiselle, voidaan virkamiehen virkasuhde irtisanoa. Viranomainen voi irtisanoa virkamiehen virkasuhteen vain niillä perusteilla, jotka ovat lakisääteisiä. Yksi irtisanomisperuste on individuaaliperuste, joita ovat virkamiehen menettelyyn, laiminlyöntiin tai virkamieheen henkilökohtaisesti liittyvät perusteet. Perusteen virkasuhteen purkamiselle voi muodostaa törkeä virkavirhe.

Jos virkamies erittäin vakavalla tavalla laiminlyö tai rikko virkavelvollisuuksiaan, voidaan virkamieslakien mukaan virkasuhde purkaa. Määräaikaaisesti erottamine virantoimituksesta on luonteeltaan hallintomenettelyssä määrättävä kurinpitorangeistus. Silloin valtion virkamies voidaan erottaa virantoimituksesta vähintään yksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi. Tätä kurinpitomenetelmää voidaan käyttää vain poliisin, puolustuslaitoksen tai rajavartiolaitoksen palveluksessa oleviin virkamiehiin.⁷³

7 Virkarikos

Rikoslain 40 luku koki perusteellisen uudistuksen 1.1.1990 voimaan tulleella lailla (792/1989). Virkamiesten tehtävissä ja asemassa tapahtuneista muutoksista huolimatta julkisyhteisöjen käyttämän julkisen vallan ja virkatoiminnan yleensäkin katsottiin olevan sellaista, että kaikkia kansalaisia koskevat rikoslain säännökset eivät riitä takaamaan virkatehtävien asianmukaista hoitoa ja niiden lainmukaisuutta. Virkavastuujärjestelmä nähtiin aiheelliseksi perustaa rikoslakiin sijoitettaviin erityisiin virkarikossäännöksiin.⁷⁴ Hallituksen esityksen mukaan rangaistavaksi virkarikoksiksi jäisivät lähinnä sellaiset laiminlyönnit ja teot, joita voidaan pitää erityisen moitittavina yhteiskunnan, kansalaisten kannalta tai joista muualla laissa ei ole säädetty virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaamiseksi riittävää rangaistusuhkaa. Virkamiehiksi määritellyjä henkilöitä koskisivat rikosoikeudellisesti virkarikossäännökset. Rikosoikeudellinen virkamieskäsite määriteltäisiin ensisijaisesti henkilön aseman perusteella ja viime kädessä

⁷² Mäenpää 2013, 1234.

⁷³ Mäenpää 2013, 1234, 1238, 1247.

⁷⁴ Viljanen 2014, 797.

henkilön suoritettavina olevien tehtävien laadun perusteella.⁷⁵ Meillä voidaan pitää virkavastuun perustana Suomen perustuslain 2 §:n 3 momenttia ja 188 §:n 1 momenttia. Ensin mainitun mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Toisen mainitun mukaan virkamies vastaa virkatointensa lainmukaisuudesta.⁷⁶ Kuten aikaisemmin mainitsin rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa olevia virkamiehiä ovat henkilöt, jotka ovat virkasuhteessa tai siihen rinnastuvassa palvelusuhteessa valtioon, kuntaan tai taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.

Useimmiten virkamiehen yksityiselämässä tekemät käyttäytymisvirheet tai rikokset jäävät virkavastuun ulkopuolelle, koska rangaistavuus edellyttää virkavelvollisuuden rikkomista ja toisaalta virkavelvollisuuden rikkomisen on tapahduttava virkamiehen toimittaessaan virkaansa. Virkamies saattaa rikkoa virkavelvollisuuksiaan, jos hän yksityiselämäänsä liittyvässä yhteydessä esittää virkatoimintaansa liittyviä kannanottoja, vaikka tapahtumalla ei olisi yhteyttä paikallisesti tai ajallisesti virkatehtävien hoitoon.⁷⁷

Vaikka rikoslain 40 luvusta löytyy rangaistussäännökset koskien virkarikoksia, niin virkarikosten erityisistä seuraamuksista säädetään rikoslain 2 luvun 7 ja 10 §:ssä sekä rikoslain 6 luvun 1 §:n 3 momentissa. Seuraamusvalikoiman suhteen virkarikossäännökset poikkeavat rikoslain muista säännöksistä. Virkamiehelle voidaan rikosoikeudellisina seuraamuksina tuomita sakon ja vankeuden lisäksi viraltapano ja varoitus.⁷⁸ Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan varoitukseen voidaan tuomita vain tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Raution mukaan varoitus on tarkoitettu sakkoa lievemmäksi rangaistukseksi, joka soveltuu erityisesti sellaisiin vain lievästi moitittaviin tekoihin, jotka muussa palvelussuhteessa kuin virkasuhteessa ovat rankaisemattomia.⁷⁹ Nimikirjalain (1010/1989) 4 §:n mukaan nimikirjaan on talletettava seuraavat tieto seuraavista rangaistuksista: tuomioistuimen virkarikoksesta tai sotilasvirkarikoksesta rikoslain 40 luvun mukaan tuomitsema rangaistus sotilasrikoksesta tuomittua muistutusta lukuun ottamatta tai tuomioistuimen muusta rikoksesta tuomitsema vankeusrangaistus,

⁷⁵ HE 58/1988, 1.

⁷⁶ Viljanen 2014, 797.

⁷⁷ Parviainen 2010, 29.

⁷⁸ Rautio 2008, 1103-1104.

⁷⁹ Rautio 2008, 1104.

jos rangaistus on tuomittu virkamiehelle tai jos rikos on tehty tuomitun ollessa virkasuhteessa valtioon.

Rikoslain 7 §:n mukaan virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä. Viraltapanoa voidaan pitää pidemminkin turvaamistoimenpiteenä kuin rangaistuksena. Tätä ajatusta tukee se, että vain vakavimmissa virkarikoksissa viraltapano on pakollinen seuraamus ja viraltapano ei ole mikään rikoksen ainoa seuraamus. Viraltapano merkitsee huomattavaa lisäseuraamusta, mutta samaan lopputulokseen usein päädyttäisiin sen johdosta, että rikokseen syyllistyminen monessakin tapauksessa johtaisi päättymiseen hallinnollisia teitä pitkin. Joissakin tapauksissa viraltapanomahdollisuus on käytännössä tarpeen vain tuomarien erityisen vahvan virassapymisoikeuden vuoksi. Rikoslain 2 luvassa säädetään kahdesta erilaisesta viraltapanoseuraamuksesta: suppeasisältöisestä ja laajasisältöisestä viraltapanosta. Suppeasisältöinen viraltapano voi olla vain virkarikoksen seuraamus ja se voi seurata vain silloin, kun viraltapano on mainittu jossakin rangaistussäännöksessä seuraamuksena. Suppeasisältöinen viraltapano tarkoittaa sen julkisen tehtävän tai viran menettämistä, jossa rikos tehtiin. Jos virkamies tuomitaan elinkautiseen vankeusrangaistukseen, on hänet tuomittava viralta pantavaksi. Jos virkamies tuomitaan vähintään kahden vuoden määräaikaiseen vankeusrangaistukseen, on hänet tuomittava viralta pantavaksi, ellei tuomioistuin katsoo, ettei rikos osoita tuomittua sopimattomaksi olemaan virkamiehenä tai hoitamaan julkista tehtävää. Näissä tapauksissa viraltapano käsittää sen julkisen tehtävän ja viran tai ne julkiset tehtävät ja virat, jotka tuomitulla on tuomitsemishetkellä. Tämä laajasisältöinen viraltapano tulee kysymykseen riippumatta siitä, missä virassa tai viroissa virkamies on tuomitsemishetkellä tai mistä rikoksesta rangaistus tuomitaan.⁸⁰

Rikoslain 40 luvun rikostunnusmerkistöt voidaan periaatteessa jakaa neljään osakokonaisuuteen: lahjusrikokset, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja muu tahallinen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen⁸¹.

7.1 Lahjusrikokset

Rikoslain lahjomarikoksia koskevat säännökset ovat tärkeä osa sitä sääntelyä, jonka avulla pyritään turvaamaan virkatoimien oikeellisuus. Lahjomarikoksia koskevien säännösten tarkoituksena on edistää virkatoiminnan riippumattomuutta epäasiallisista vaikuttimista. Tämä on yksi edellytys virkatoiminnan lainmukaisuudelle. Näillä säännöksillä pyritään myös ylläpitämään kansalaisten luottamusta virkatoimien lainmukaisuuteen.⁸² Lahjonta on tärkeä osa laajempaa korruptio käsitettä. Korruptio on toimivallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun. Jos

⁸⁰ Rautio 2008, 1104-1106.

⁸¹ Viljanen 2014, 799.

⁸² HE 58/1988, 46.

korruptio saa vapaasti levitä yhteiskunnan toiminnasta tulee vähitellen hidasta, tehotonta ja kallista. Suomea on jo vuosia pidetty yhtenä vähiten korruptoineista maista. Tosin on vaikeaa saada luotettavaa tietoa lahjonnan todellisesta määrästä. Piilorikollisuuden osuus on yleisesti oletettu suureksi. Esitutkinta lahjusrikosten kohdalla alkaa usein vasta joukkotiedotusvälineiden tekemien paljastusten jälkeen.⁸³

Lahjusrikokset, jotka koskevat virkatoimintaa muodostuvat kahdesta kriminalisoinnista: lahjuksen antamisesta (aktiivinen lahjominen) ja lahjuksen ottamisesta (passiivinen lahjominen). Näillä säännös kokonaisuuksilla pyritään turvaamaan virkatoimia epäasiallisilta vaikuttumilta. Rikoslain 16 luvussa on virkamiehen lahjomista koskevat säännökset, lahjuksen antaminen ja törkeä lahjuksen antaminen. Rikoslain 40 luvun 1-3 pykälät eli lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen ja lahjusrikkomus ovat kuitenkin virkarikoksia.⁸⁴ Tässä luvussa keskitytään nimenomaan näihin virkarikoksiin.

Rikoslain 40 luvun 1 pykälää voidaan pitää lahjusrikoksia koskevana perussääntönä⁸⁵. Sen mukaan jos virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi, ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Valtion virkamieslain 15 pykälä täydentää lahjuksen ottamista koskevaa sääntelyä⁸⁶. Sen mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.

Laissa käytetty ilmaisu lahja tai etu ei välttämättä tarkoita, että lahjan tai edun tulisi olla laadultaan taloudellinen. Usein kuitenkin lahjuksen antamisessa tarkoitetuilla lahjoilla tai eduilla on taloudellista arvoa. Yleisenä lähtökohtana on, että laissa tarkoitettavia etuja voivat olla kaikki sellaiset etuudet, joilla pyritään vaikuttamaan vastaanottajan toimintaan. Taloudellisten etujen ohella muunlaisetkin edut ovat mahdollisia, esimerkiksi tunnearvoisillakin eduilla voidaan pyrkiä säännöksen tarkoittamaan vaikuttamiseen. Tällaisia tunnearvoa sisältäviä etuja voivat olla, esimerkiksi arvonimi, ansio- tai kunniamerkki. Säännöksessä tarkoitettu etuna ei voida pitää asianmukaista virkaylennystä tai palkkaa taikka asianmukaisesti

⁸³ Viljanen 2014, 808-809.

⁸⁴ Rautio 2008, 1107.

⁸⁵ Viljanen 2014, 809.

⁸⁶ Rautio 2008, 1107.

myönnettyä ansiomerkkiä tai arvonimeä, vaikka nämä voivatkin vaikuttaa saajan toimintaa palvelussuhteessa.⁸⁷

Kuten aikaisemmin mainittiin rikoslain 40 luvun 1 pykälää voidaan pitää lahjusrikoksia koskevana perussääntönä. Siinä rikoksen tekotapoina mainitaan lahjan tai muun edun pyytäminen tai vastaanottaminen. Tekotapana pidetään myös lahjusta tai etua koskevan tarjouksen tai lupauksen hyväksyminen. Lahjuksen ottamisessa edellytetään, että lahjan antaja ja vastaanottaja ovat yhtä mieltä lahjuksen luovuttamisesta esimerkiksi, lahjusrikokseen voi syyllistyä lahjanantaja, mutta ei virkamies, koska hänellä ei ole tahallisuutta, jota lahjuksen ottaminen edellyttää. Jos lahjan tai edun lupaaminen on ollut pelkästään sanallista, virkamiehen ei periaatteessa tarvitsi vastuuta välttääkseen tehdä mitään sen torjumiseksi. Tosin, jos lahjoja on tavalla tai toisella toimittanut lahjuksen virkamiehen haltuun, voidaan olettaa häneltä odottaa aktiivista torjumista, esimerkiksi ilmoittamalla siitä antajalle. Viranomaistoiminnan luotamusta voi pelkästään heikentää passiivisena pysyminen niin, että menettely saattaa täyttää rikoslain 40 luvun 3 §:n lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön, josta kerrotaan lisää myöhemmin tässä luvussa.⁸⁸

Lahjuksen ottaminen voidaan arvostella törkeäksi, jos teko täyttää perustunnusmerkistön lisäksi rikoslain 40 luvun 2 §:n tarkoittamat ankaroittamisperusteet ja on kokonaisuutena arvostellen myös törkeä⁸⁹. Rikoslain 40 luvun 2 §:n mukaan, jos lahjuksen ottamisessa virkamies asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka lahjan tai edun arvo on huomattava ja lahjuksen ottaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava törkeästä lahjuksen ottamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä lisäksi viralta pantavaksi. Jos virkamies asettaa lahjuksen ottamisen virkatoimintansa ehdoksi, on lahjuksen ottaminen erityisen moitittavaa. Jos lahjuksen ottajan tarkoituksena on lahjuksen vuoksi toimia virkavelvollisuuksien vastaisesti ja tavoitteena on lahjuksen antajan huomattava hyötyminen tai haitan aiheuttaminen toiselle, voidaan teko katsoa törkeäksi. Tavoiteltava hyöty voi olla niin taloudellista kuin muutakin hyötyä, mutta tavoiteltavan hyödyn tulee olla huomattavaa. Tavoitetun haitan tulee myös olla tuntuva, mutta sen ei välttämättä tarvitse olla taloudellista haittaa, esimerkiksi se voi olla fyysisen kivun aiheuttaminen. Jos saatavan lahjan tai edun arvo on huomattava, voidaan teko katsoa törkeäksi. Lahjuksen ottamisen tulee lisäksi olla kokonaisuutena arvostellen törkeä.⁹⁰

⁸⁷ HE 6/1997, 86.

⁸⁸ Viljanen 2014, 817-818.

⁸⁹ Rautio, 2008, 1114.

⁹⁰ Rautio 2008, 1114-1115.

Rikoslain 40 luvun 3 §:n säännöksiä sovelletaan lievempiin lahjusrikoksiin. Säännöstä ei ole suhteutettu rikoslain 40 luvun 1 §:ään eli perustunnusmerkistöön samalla tavalla kuin rikosten lieviä tekemuotoja koskevat säännökset. Lahjusrikkomuksina rangaistaan ne teot, jotka eivät nimenomaan ole perustunnusmerkitön mukaisia.⁹¹ Rikoslain 40 luvun 3 §:n mukaan jos virkamies itselleen tai toiselle pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, lahjusrikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Säännöksessä ei ole määritetty lahjan tai edun laatua tai arvoa. Periaatteessa samankaltaiset edut kuin lahjuksen ottamisessa tulee kysymykseen, mutta lähtökohtaisesti edun arvo on alhaisempi kuin lahjuksen ottamisessa. Myös virkamiehen vapaa-aikanaan saamat etuudet, jos niiden antamiselle on yhteys virkamiehen palvelussuhteeseen kuuluvat lahjusrikkomuksen piiriin. Säännöksen keskeisin tunnusmerkki on se, että on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Tämä tunnusmerkki ilmaisee tärkeimmän eron lahjuksen ottamisen välillä.⁹² Säännöksessä tarkoitettua menettelyä on arvioita ulkopuolisen näkökulmasta objektiivisesti tarkastellen teko-olosuhteita. Menettelyn ei tarvitse välttämättä heikentää luottamusta. Se, että menettely on tyypillisesti sellaista, että se yleensä heikentää luottamusta riittää.⁹³

7.2 Virkasalaisuuden rikkominen

Suomen perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuusperiaate on toistettu myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa⁹⁴. Viranomaisten toiminnan julkisuuslain 1 § 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan, jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *virkasalaisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään

⁹¹ Viljanen 2014, 823.

⁹² Rautio 2008, 1116.

⁹³ HE 58/1988, 57.

⁹⁴ Viljanen 2014, 832.

kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Rikoslain 40 luvun 5 § kattaa luontevasti sekä asiakirjasalaisuuden että vaitiolovelvollisuuden. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 luvun 22 §:n 2 momentissa on myös muun muassa lueteltu kiellettyjä paljastamistapoja. Sen mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Paljastamiseksi katsotaan myös tiedon suullinen paljastaminen, oli tieto sitten kirjattu asiakirjaan tai ei. Ei edellytetä, että paljastamisesta aiheutuu mitään vahinkoa.⁹⁵

Sekä tahallisesti että tuottamuksellisesti tehtynä virkamiehen salassapitovelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa. Rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentti koskee tahallista tekoa.⁹⁶ Tekijän pitää olla tietoinen siitä, että hänen esille tuomansa seikkansa on virkasalaisuus. Tekijän pitää myös mieltää tekoon liittyvä hyötyminen, jos kyseessä on tiedon käyttäminen toisen tai oman hyödyksi.⁹⁷ Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa työterveyslääkäri, joka oli virkasuhteessa kaupunkiin, katsottiin syyllistyneen tahallisiin virkasalaisuuden rikkomuksiin, kun hän oli laatinut opettajasta kaksi lääkärintodistusta, joissa opettaja todettiin työkyvyttömäksi, ja toimittanut ne työnantajalle. Työterveyslääkäri oli paljastanut työnantajalle opettajan suostumuksetta lain mukaan salassa pidettävän tiedon. Työterveyslääkäri katsottiin ammattinsa ja koulutuksensa puolesta tietävän, ettei hänellä on ollut lakiin perustuvaa oikeutta toimittaa lääkärinlausuntoa sivullisille eli tässä tapauksessa opettajan työnantajalle.⁹⁸

Rikoslain 40 luvun 5 §:n 2 momentissa säädetään tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta. Sen mukaan, jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Kuitenkin vähäisimmät teot on suljettu säännöksen rangaistavuuden ulkopuolelle, muuten rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 ja 2 momentin tunnusmerkit vastavat toisiaan. Huolimattomuus on sidottu tuottamukselliseen tekotapaan. Esimerkiksi virkasalaisuuksista puhuminen siten, että salaisuus paljastuu ulkopuolisille tai asiakirjojen huolimaton säilyttäminen ilmentää tuottamuksellisuutta virkasalaisuuksien säilyttämisessä. Se, että virkamies paljastaa tiedon ensin selvittämättä onko tieto salassa

⁹⁵ Viljanen 2014, 837.

⁹⁶ Rautio 2008, 835.

⁹⁷ Rautio 2008, 1126.

⁹⁸ KKO 46/2007.

pidettävää vai ei, voidaan katsoa tuottamukselliseksi virkasalaisuuden paljastamiseksi. Säännöksessä edellytetään myös sitä, että teko ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.⁹⁹

7.3 Virka-aseman väärinkäyttäminen

Kaikkien virkarikosten voidaan katsoa tarkoittavan eräänlaista virka-aseman väärinkäyttämistä. Rikoslain 40 luvun 7 §:ssä on vahvistettu virka-aseman väärinkäyttäminen rikosnimikkeeksi.¹⁰⁰ Sen mukaan jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaa toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden, hänet on tuomittava *virka-aseman väärinkäyttämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Jotta virkamiehen voitaisiin katsoa menetelleen rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa, täytyy monien ehtojen täytyttyä samanaikaisesti. Tunnusmerkistön täytyminen edellyttää, että hyötymis-, hyödyttämis- tai vahingoittamistarkoituksessa virkamies rikkoon virkatoiminnassa lakiin tai määräyksiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai muissa virkatehtävissä käyttäessään julkista valtaa. Tekijän ei tarvitse onnistua haitan, vahingon tai höydyn aikaansaamisessa.¹⁰¹

Edellytyksiä hyödyn laadulle ei ole säännöksessä asetettu. Yleensä taloudellinen hyötyminen on tavoitteena, mutta kysymykseen voi tulla muunlainenkin hyötyminen, esimerkiksi oikeuskäytännössä virkamiehen pyrkimys salata virheensä on pidetty höytynä. Höytynä voidaan epäilemättä pitää haitallisilta seuraamuksilta välttymistä.¹⁰² Esimerkkinä korkeimman oikeuden ratkaisu, jossa kihlakunnan puheenjohtaja, joka oli, kihlakunnanoikeuden tuomittua syytetyn ankarampaan rangaistukseen kuin laissa oli säädetty, salatakseen virheen, merkityttänyt täytäntöönpanoa varten lähettämäänsä sakkoluettelonotteeseen, että syytetty oli tuomittu laissa sallittuun enimmäisrangaistukseen, sekä tehnyt tai teettänyt vastaavat virheelliset merkinnät sakkoluetteloon, tuomioluetteloon ja kantapöytäkirjaan, tuomittiin rangaistukseen tahallista hyötymistarkoituksessa tehdystä virkarikoksesta.¹⁰³

Hyötyä voidaan myös tavoitella jollekin toiselle. Usein toiselle tavoiteltu hyöty on muuta kuin taloudellista höytyä. Se kenelle hyötyä pyritään hankkia ei ole säännöksessä rajoitettu. Hyötyä voidaan tavoitella yhtä hyvin lähipiiriin kuuluvalla henkilöllä kuin jollekin yhteisölle.

⁹⁹ Rautio 2008, 1127.

¹⁰⁰ Viljanen 2014, 841.

¹⁰¹ Viljanen 2014, 841, 843.

¹⁰² Rautio 2008, 1128.

¹⁰³ KKO 98/II/1963.

Haitan tai vahingon aiheuttaminen toiselle voi myös olla virka-aseman väärinkäyttämisen tarkoituksena. Haitan aiheuttaminen ei edellytä konkreettista vahinkoa. Vahingon tai haitan kohdalla rangaistavuus ei myöskään rajoitu taloudellisen vahingon tai haitan aiheuttamiseen. Säännöksessä ei ole asetettu edellytyksiä haitan tai vahingon määrälle. Kysymykseen voi tulla rikoslain 40 luvun 9 §:n mukainen virkavelvollisuuden rikkominen, jos tavoiteltu haitta on olematon tai tavoiteltu vahingon on vähäinen.¹⁰⁴ Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaiseen virkavelvollisuuden rikkomiseen palataan myöhemmin.

Rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan menettelyn tulee tapahtua virkamiehen osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun taikka käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Rikoslain 40 luvun 7 §:n tarkoittamaa päätöksentekoa ei ole lainesitöissä juurikaan selvitelty. Esimerkiksi tietystä näkökulmasta voidaan sanoa, että syyttäjällä ei ole rikosasiassa päätäntävaltaa, koska sen kuuluu tuomioistuimelle. On kuitenkin selvää, että syyttäjän ratkaisu syytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä on päätöksen tekemistä rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettussa mielessä. Säännös ei esimerkiksi edellytä, että päätös olisi lopullinen tai että se olisi kirjallista muotoa. Päätöksenteon valmisteluun osallistuminen kuuluu myös rikoslain 40 luvun 7 §:n piiriin. Esimerkiksi valmistelua koskeviksi toimenpiteiksi luetaan käsittely- ja järjestelypäätökset, jotka koskevat kokouksen koollekutsumisen laillisuutta, asioiden käsiteltäväksi ottamista tai puheenjohtajan toimenpiteitä äänestystä toimitaessa ja kokouksen päätösvaltaisuutta.¹⁰⁵ Raution mukaan päätöksenteon valmisteluun osallistumista voi olla myös teknisen valmisteluavun antaminen, kuten konekirjoituksesta tai tietojenkäsittelystä huolehtiminen¹⁰⁶. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa käräjätuomari A oli kolmessa hänen ratkaistavanaan olleessa asiassa merkinnyt totuudenvastaisesti käräjäoikeuden järjestelmään asiat ratkaistuksi, vaikka niiden käsittely oli vielä kesken. Selvityksen mukaan totuudenvastaiset merkinnät ovat asiassa vaikuttaneet vain päätöksenteon seurantaan. Järjestelmän tarkoitus ja käräjätuomari A:n siihen tekemien merkintöjen sisältö huomioon ottaen ei kysymyksessä olevien merkintöjen tekemistä järjestelmään ole perusteltua pitää päätöksentekona tai osallistumisena päätöksenteon valmisteluun. Näin ollen virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva tunnusmerkistö ei täyty.¹⁰⁷

Rikoslain 40 luvun 8 §:n mukaan, jos virka-aseman väärinkäyttämisessä tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi ja virka-aseman väärinkäyttäminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava *törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi

¹⁰⁴ Rautio 2008, 1129.

¹⁰⁵ Viljanen 2014, 850-851.

¹⁰⁶ Rautio 2008, 1135.

¹⁰⁷ KKO 62/2009.

vuodeksi sekä viralta pantavaksi. Ensisijaisesti hyödyn huomattavuutta arvioidaan yleisin kriteerein hyödyn arvon perusteella. Kun arvioidaan taloudellisesti hyötyä, voidaan vertailukohdaksi hakea esimerkiksi vaihdanta- ja talousrikoksissa käytetystä vastaavasta ankaroittamisperusteesta, esimerkiksi rikoslain 29 luvun 2 §:stä. Huomattavuus voi myös kuvata hyötyä, jonka saavuttaminen jollakin toisella tavalla olisi erityisen vaikeaa. Erityisen tuntuva tulee myös olla haitan ja vahingon. Tuntuvuus yleensä kuvastaa haitan tai vahingon vaikutusta rikoksen kohteeseen ja sitä, että vaikutus negatiivisesti on melko suurta. Ankaroittamisperusteena on myös erityinen suunnitelmallisuus. Esimerkiksi laajoihin suunnitelmiin ryhtyminen rikoksen tekemiseksi tai erityisiin toimiin ryhtyminen rikoksen paljastumisen estämiseksi ilmentää suunnitelmallisuutta. Erityinen röyhkeys ja piittaamattomuus uhrin kärsimykseen viittaa häikäilemättömyyteen. Lakiin otettiin tämä ankaroittamisperuste lähinnä silmällä pitäen ruumiillista koskemattomuutta ja vapautta loukkaavia virka-aseman väärinkäytöksiä. Jotta törkeän virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistö täyttyy, täytyy teon myös olla kokonaisuutena arvostellen törkeä. Tämän vaatimus saattaa rajoittaa säännöksen soveltamista esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, kun tekijä tavoittelee huomattavan suurta hyötyä tavalla, joka ei todennäköisesti johda hyödyn saamiseen.¹⁰⁸

7.4 Muu tahallinen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen

Rikoslain 40 luvun kaikissa rangaistussäännöksissä on loppujen lopuksi kyse virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä. Kaikki muu kuin rikoslain 40 luvun 1-8 §:ssä tarkoitetut virkavelvollisuuden rikkomiset on kriminalisoitu rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä. Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 § koskevat virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista.¹⁰⁹ Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan, tämän luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Virkavelvollisuuden rikkomiseen ei voi syyllistyä julkisyhteisön työntekijä, jollei hän ole vastuussa muulla vastuulla, kuten henkilönä, joka käyttää julkista valtaa. Virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuus on rajoitettu viran toimittamiseen. Viran toimittaminen käsittää virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen laajasti ymmärrettynä.¹¹⁰ Sekä rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä että rikoslain 40 luvun 7 §:ssä edellytetään, että kysymyksessä on virkatoiminnassa noudattaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen. Toisaalta rikoslain 40 luvun 7 §:ssä lisäedellytyksenä on tekijän tarkoitus hankkia toiselle tai itselleen hyötyä taikka aiheuttaa haittaa tai vahinkoa virkatehtävissään. Teon pitäisi toisaalta myös tapahtua tekijän osallistuessa päätöksentekoon tai sen valmisteluun käyttäen julkista valtaa virkatehtävissään. Jos jokin noista mainituista lisäedellytyksistä jäisi täyttymättä voisi tekoon soveltua rikoslain 40 luvun 9 §. Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä on

¹⁰⁸ Rautio 2008, 1137-1138.

¹⁰⁹ Raunio 2008, 1138.

¹¹⁰ Raunio 2008, 1138-1139.

lisäedellytyksenä verrattuna rikoslain 40 luvun 7 §:ään se, että virkamies rikkoo virkavelvollisuutensa virkaansa toimittaessaan.¹¹¹

Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan, jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *virkavelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syylistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Muun muassa esteellisyyttä koskevat säännökset ovat virkatoiminnassa noudatettavia. Niiden tahallinen rikominen olisi rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettu menettelyä.¹¹² Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa oli kyse siitä, että oliko käräjäoikeuden lautamies rikkonut virkavelvollisuutensa, kun hän oli osallistunut rikosasian käsittelemiseen, vaikka hän oli ennen asian vireilletuloa ottanut kantaa rikoksesta epäillyn menettelyn lainvastaisuuteen, ja perustanut asiassa ratkaisunsa erään seikan osalta siitä oikeudenkäynnin ulkopuolella tekemäänsä havaintoon.¹¹³

Rangaistavaa ei ole vähäinen virkavelvollisuuden rikominen. Tekoa pidetään vähäisenä, jos teon haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ovat kokonaisuutena arvioiden vähäinen. Esimerkiksi sellaiset menettelytapasäännös rikkomukset ovat vähäisiä, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta sanottavaa merkitystä. Sillä on myös merkitystä, kuinka vakavasti teko vaarantaa luottamusta viranomaisten toiminnan asianmukaisuuteen.¹¹⁴

Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan, Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta* varoitukseen tai sakkoon. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikominen kriminalisoi huolimattomuudesta tehdyn virkavelvollisuuden rikkomisen. Huolimattomuutta kuvaa se, että tekijä ei ole noudattanut teko-olosuhteissa vaadittua huolellisuutta ja varovaisuutta ja on sen vuoksi menetellyt virkavelvollisuuden vastaisesti. Säännökset ja määräykset, joihin virkavelvollisuus perustuu määrittelevät huolellisuusvelvollisuuden rajat. Huolimattomuus voi siis ilmetä

¹¹¹ Viljanen 2014, 858-859.

¹¹² Viljanen 2014, 858.

¹¹³ KKO 95/2008.

¹¹⁴ Raunio 2008, 1140.

monella eri tavalla, kuten tehtävien laiminlyöntinä, esimerkiksi tehtävien tekemättä jättämisellä.¹¹⁵

Tuottamuksellista virkavelvollisuuden ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten toissijaisuudesta seuraa se, että tietyllä tavalla laajentavat virka-aseman väärinkäyttämisen- ja lahjusrikosten soveltamisalaa. Joissakin tapauksissa lahjusrikoksia koskevien säännösten soveltamista rajoittaa usein tekijän tahallisuuden puuttuminen tai sen rajoittuminen seikkoihin, jotka täyttämään virkavelvollisuuden rikkomisen tahallisuusvaatimuksen, muttei kuitenkaan lahjusrikoksen tai virka-aseman väärinkäyttämisen tahallisuutta. Tämä toissijaisuustilanteissa tapahtuva soveltaminen on tärkeää virkarikosten rangaistavuuden alan kannalta. Se myös osoittaa virkamiehille asetettavien velvoitteiden olevan varsin laajoja.¹¹⁶ Valtion virkamieslain 15 §:n mukaan, Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Läheskään aina kiellon rikkominen ei johda lahjusrikossyytteeseen, koska lahjusrikosten edellyttämä tahallisuus puuttuu tai lahjusrikosten tunnusmerkistö jää muusta syystä täyttymättä. Silloin rangaistusta vaaditaan virkavelvollisuuden rikkomisesta tai useammin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.¹¹⁷

8 Virkavirheen ja virkarikoksen ero

Kuten aikaisemmin mainitsin, se milloin virkamiehen rikkomusta tulisi käsitellä hallintomenettelyssä kurinpitomikkomuksena ja milloin taas tuomioistuinmenettelyssä virkarikoksena, ei aina ole kovinkaan suurella varmuudella pääteltävissä. Kurinpitomenettelyssä käsitellään käytännössä virkamiesten käyttäytymisrikkomuksia sekä sellaisia vähäisempiä virkavelvollisuuden rikkomisia, joilla ei samalla aiheutettu vahinkoa ulkopuolisille tai ole syyllistytty yleisen lain rikkomiseen.¹¹⁸ Rikoslain 40 luvun säättää tunnusmerkistöt virkarikoksille ja niiden rangaistussäännökset. Yksi selkeä ero virkavirheen ja virkarikoksen välillä on kuitenkin se, että virkarikokset käsitellään oikeudenkäynnissä, kun virkavirheitä taas käsitellään hallinnonsisäisissä menettelyissä. Toinen ero virkavirheen ja virkarikoksen välillä on niiden seuraamukset. Jos virkamies todetaan syylliseksi virkarikokseen, voidaan hänelle rikosoikeudellisina seuraamuksina tuomita sakon ja vankeuden lisäksi viraltapano ja varoitus, kun taas virkavirheen seurauksena virkamiehelle voidaan antaa huomautus tai varoitus tai hänet voidaan irtisanoa. Kun tarkastellaan varoituksen antamista, voidaan ottaa huomioon aikaisemman kurinpitomenettelyn periaatteelliset erot suhteessa rikosoikeudellisen vastuun toteutumisessa.

¹¹⁵ Raunio 2008, 1141-1142.

¹¹⁶ Raunio 2008, 1142.

¹¹⁷ Raunio 2008, 1142.

¹¹⁸ HE 58/1988, 13.

Hallinnonsisäisessä menettelyssä annetaan virkamiesoikeudellinen varoitus, jolloin tyypillinen julkisuus ei toteudu. Toiseksi on viranomaisen harkinnassa varoituksen antamisen, kun taas periaatteessa virkarikoksen tehnyt on aina saatettava syytteeseen pantavaksi. Kolmanneksi on määritelty väljästi varoituksen antamisen peruste toisin kuin rikoslain 40 luvun rangaistus-säännöksissä, jotka pääsäännön mukaan mainitsevat yksilöidyn rangaistavan teon.¹¹⁹

Vaikka meillä rikoslain 40 luvun säädetyt tunnusmerkistöt virkarikoksille, silti kuten myös hallituksen esityksessä todetaan aina ei ole ihan yksiselitteistä, milloin rikkomusta tulisi käsitellä tuomioistuinmenettelyssä virkarikoksena tai milloin taas hallintomenettelyssä kurinpitörikkomuksena. Virkavirheiden kohdalla usein joudutaan arvioimaan, että hallintomenettelyssä käsiteltävä kurinpitörikkomus vai täyttääkö virheellinen menettely tai laiminlyönti tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.¹²⁰

9 Käräjäoikeuksille tehty kysely

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, minkälaisia tuntemuksia ja ajatuksia virkavastuu ja sen laiminlyönti herättävät käräjäoikeuden lainkäyttöhenkilökunnassa eli käräjäsihteereissä, notaareissa tai tuomareissa. Erityisesti keskityttiin siihen, aiheutuuko tai onko aiheutunut virkavastuusta tai sen mahdollisesta laiminlyönnistä paineita tai huolta.

Tutkimuksen kyselylomake muodostui neljästä taustakysymyksestä, seitsemästä asteikkoihin perustuvasta kysymyksestä ja kahdesta avoimesta kysymyksestä. Asteikkoihin perustuviin kysymyksiin vastasi kaikki kyselyyn osallistujat, mutta kahteen avoimeen kysymykseen vastasi kuitenkin vain noin puolet kyselyyn osallistuneista. Avoimiin kysymyksiin toivottiin kaikkien vastaajien vastaavan, vaikkakin avoimien kysymysten yhtenä haittapuolena saattaa olla vastausmäärien vähäisyys. Kaiken kaikkiaan kyselyyn vastasi 46 vastaajaa.

9.1 Tutkimusmenetelmä ja toteutus

Tutkimusmenetelminä voidaan käyttää joko määrällistä tai laadullista tutkimusta. Tässä tutkimuksessa käytettiin laadullista eli kvalitatiivista tutkimusmenetelmää ja tutkimusaineistoa kerättiin käyttämällä kyselylomaketta (liite 1). **Miksi laadullinen tutkimus, perusteluja**

Todellisen elämän kuvaaminen on lähtökohtana laadullisessa tutkimuksessa¹²¹. Erityispiirteenä laadulliselle tutkimukselle on se, että sen tavoitteena ei ole totuuden löytäminen tutkittavasta asiasta. Tutkimuksen tarkoituksena on tutkimuksen aikana muodostuneiden tulkintojen

¹¹⁹ Kulla 2018, 339-340.

¹²⁰ HE 58/1998, 13.

¹²¹ Hirsjärvi 2007, 157.

avulla näyttää esimerkiksi ihmisten toiminnasta jotakin sellaista, joka on jäänyt välittömän havainnon tavoittamaksi.¹²²

Kyselylomakkeen alussa on usein niin sanottuja taustakysymyksiä, joilla voidaan esimerkiksi tiedustella vastaajan ikää, ammattinimikettä ja sukupuolta. Yleensä taustakysymykset ovat selittäviä muuttujia toisin sanoen tutkittavaa ominaisuutta tarkastellaan niiden suhteen. Voidaan esimerkiksi selittää miten miehet ja naiset eroavat tämän tutkittavan ominaisuuden suhteen.¹²³ Tässä kyselyssä taustakysymyksiä olivat sukupuoli, ikä, ammattinimike ja virkasuhteen pituus. Nämä kysymykset valikoituivat taustakysymyksiksi, koska haluttiin selvittää esimerkiksi, että onko vastaajan iällä, sukupuolella tai virkasuhteen pituudella vaikutusta siihen, että miten vastaajat suhtautuvat virkavastuunsa tai sen mahdolliseen laiminlyöntiin.

Tämän tutkimuksen kyselylomakkeen kaikki kysymykset paitsi avoimet kysymykset olivat strukturoituja. Strukturoidussa lomakkeessa kysymysten muotoilu ja järjestys ovat samat kaikille vastaajille. Vastausvaihtoehdotkin myös voivat olla valmiiksi määritelty, silloin vastaajan tulee valita vastausvaihtoehdoista itselleen kaikkien sopivin vaihtoehto.¹²⁴ Kyselylomakkeen seitsemän kysymystä olivat asteikkoihin perustuvia kysymyksiä. Niissä esitetään väittämiä ja vastaaja valitsee sen, miten voimakkaasti hän on samaa mieltä tai eri mieltä esitetyn väittämän kanssa.¹²⁵ Tähän kyselyyn asteikkoksi valikoitui täysin samaa mieltä, samaa mieltä, en halua sanoa, eri mieltä ja täysin eri mieltä. Kyselylomakkeessa oli myös kaksi avointa kysymystä, jotta vastaajat pääsisivät vapaasti kertomaan mielipiteensä ilman valmiiksi määriteltyjä vastauksia.

Kysely toteutettiin Kyselynetti -ohjelmalla perinteisen sähköpostikyselyn sijasta, jotta voitiin turvata vastaajien anonymiteetti. Linkki kyselyyn lähetettiin kahden käräjäoikeuden virastopostiin. Sähköposti viestissä pyydettiin välittämään viesti eteenpäin lainkäyttöhenkilöstölle.

9.2 Tulokset ja analysointi

Aineistoa voidaan analysoida monin tavoin. Ne voidaan karkeasti jäsentää kahdella tavalla: selittämiseen ja ymmärtämiseen. Tilastollista analyysia ja päätelmien tekoa käytetään usein selittämiseen pyrkivässä lähestymistavassa. Laadullista analyysia ja päätelmien teko käytetään tavallisesti ymmärtämiseen pyrkivässä lähestymistavassa. Pääperiaatteena on valita sellainen analyysitapa, joka tuo parhaiten vastauksen ongelmaan tai tutkimus tehtävään. Erityisesti laadullisessa tutkimuksessa analyysi koetaan vaikeaksi, koska ei ole olemassa tiukkoja sääntöjä ja vaihtoehtoja on paljon tarjolla. Tutkija tekee jo alustavia valintoja aineistoon

¹²² Vilka 2015, 120.

¹²³ Valli, 2018.

¹²⁴ Eskola 1998.

¹²⁵ Hirsjärvi 2007, 195.

tutustuessaan aineistoon ja sitä teemoittaessa. Laadullisen aineiston tavallisimmat analyysimenetelmät ovat teemoittelu, sisällönerittely, diskurssianalyysi ja keskusteluanalyysi.¹²⁶

Laadullisessa tutkimuksessa analyysivaiheen tekevät mielenkiintoiseksi ja haastavaksi aineiston runsaus ja elämänläheisyys. Aineistoa voi olla paljon, eikä tutkija yleensä pysty hyödyntämään kaikkea keräämäänsä. Myöskään ei ole tarpeellista analysoida kaikkea materiaalia.¹²⁷

9.2.1 Monivalintakysymykset

Luulisi, että vastaajan ikä tai hänen virkasuhteensa pituus jollakin tavalla ollut enemmän vaikutusta saatuihin vastauksiin, kuten esimerkiksi siihen, että onko mahdollisuus syyllistyä virkavirheeseen aiheuttaa tai on aiheuttanut vastaajalle huolta tai painetta tai siihen onko pelännyt syyllistyvänsä virkavirheeseen. Voisi ajatella, että nuori henkilö, joka on vasta työuransa alussa, jolla ei ole vielä iän tai kokemuksen tuomaan varmuutta, kokisi enemmän huolta mahdollisuudesta syyllistyä virkavirheeseen tai pelkäisin enemmän syyllistyvänsä virkavirheeseen verrattuna vanhaan konkariin, jolta löytyy jo pidempi ura takanaan. Nopealla vilkaisulla näytti ensin siltä, että vastaajan iällä ja hänen virkasuhteensa pituudella olisi ollutkin enemmän vaikutusta saatuihin vastauksiin, mutta tarkempi tarkastelu paljastaa, että vastaajan iällä ja hänen virkasuhteen pituudella ei ollut huomattavaa vaikutusta saatujen vastaus-ten laatuun.

Kaikista vastaajista hieman yli puolet kokivat, että mahdollisuus syyllistyä virkavirheeseen aiheuttaa tai on aiheuttanut huolta tai painetta. Kun taas reilusti yli puolet kaikista vastaajista eivät olleet pelänneet syyllistyvänsä virkavirheeseen. Kuitenkin jos tarkastellaan kysymyksiä tarkemmin, voidaan huomata, ettei vastaajan iällä tai hänen virkasuhteensa pituudella ole ollut niin suurta vaikutusta, kun olisi voinut olettaa. Vastaaja on hyvinkin voinut olla iältään yli 40-vuotta ja hänen virkasuhteensa pituus on voinut olla hyvin 4-6-vuotta tai yli 10-vuotta, mutta vastaaja on silti kokenut mahdollisuuden syyllistyä virkavirheeseen tuoneen hänelle painetta ja hän on myös pelännyt syyllistyneensä virkavirheeseen. Vastaaja on myös hyvin voinut olla yli 23- vuotta ja virkavuosia hänellä on takanaan 1-3 vuotta, ja silti hän ei ole pelännyt syyllistyneensä virkavirheeseen. On kuitenkin myös huomattava, että vastaajajoukosta löytyy myös sellaisia vastaajia, joiden ikä on ollut yli 40-vuotta ja heidän virkasuhteensa pituus on ollut 4-6- tai yli 10-vuotta, jotka eivät ole pelänneet syyllistyvänsä virkarikokseen. mutta he ovat kuitenkin kokeneet mahdollisuuden syyllistyä virkavirheeseen tuoneen heille painetta. Kysymyksessä kysytään, aiheuttaako tai onko aiheuttanut mahdollisuus syyllistyä virkavirheeseen huolta tai painetta. Voidaan siis vain pohtia, että onko vastaajat, joiden ollut yli 40-vuotta ja joilla on enemmän virkavuosia takana joskus uransa alussa kokeneet

¹²⁶ Hirsjärvi 2007, 219.

¹²⁷ Hirsjärvi 2007, 220.

mahdollisuuden syyllistyä virkavirheeseen aiheuttaneen huolta tai painetta vai kokevatko he edelleen mahdollisuuden syyllistyä virkavirheeseen aiheuttavan heille huolta.

Näyttäisi siltä, että jossakin tapauksissa saatujen vastausten laatuun on vaikuttanut varmaan pidemminkin vastaajan oma luonne ja oma suhtautuminen virkavastuuseen ja sen mahdollisiin laiminlyönteihin, kuin vastaajan ikä tai hänen virkasuhteensa pituus.

Kysymyksiin, olen miettinyt stressin tai muun paineen takia työtehtävien vaihtoa ja mietin usein työpäivän jälkeen, että olenko hoitanut virkatehtäväni oikein voisi, luultavasti enemmän vaikutti vastaajan oma luonne ja paineen sietokyky kuin vastaajan ikä tai hänen virkasuhteensa pituus. Kaiken kaikkiaan noin yli 60 prosenttia kaikista vastaajista koki, että ei ole usein työpäivän jälkeen pohtinut onko hoitanut virkatehtävänsä oikein. Myös noin yli 60 prosenttia vastaajista ei ollut miettinyt stressin tai muun paineen takia työtehtävien vaihtoa.

9.2.2 Avoimet kysymykset

Ensimmäinen avoin kysymys oli minkälaisia ajatuksia/ tuntemuksia mahdollisuus syyllistyä virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin aiheuttaa. Tämän kysymyksen vastauksia voidaan esimerkiksi, analysoida sen perustellaan, kuinka voimakkaita tuntemuksia ja ajatuksia mahdollisuus syyllistyä virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin herätti vastaajissa. Vastaajien tuntemukset voitaisiin periaatteessa jakaa kolmeen ryhmään: ei oikein aiheuttanut minkäänlaisia tuntemuksia, aiheutti hieman tuntemuksia ja aiheutti voimakkaita tuntemuksia.

Ensimmäiseen vastaus ryhmään: ei oikein aiheutti minkäänlaisia tuntemuksia. Yhdeksi vastusteemaksi nousi, että mahdollisuus virkavelvollisuuksien mahdolliseen laiminlyömiseen ei aiheuta erillisiä tuntemuksia tai ajatuksia, mutta asiasta on syytä tietää, tuntea ja tiedostaa. Toiseksi vastusteemaksi nousi virheiltä ei voi välttyä, mutta kunhan parhaansa tekee niin sen pitää riittää. Selväksi teemaksi erottui myös se, että ei ole pitkän urana aikana koskaan pelännyt virkavirhettä. Viimeiseksi teemaksi nousi, että pitää olla mahdollisimman huolellinen, mieluummin käsittelyaika venyy kuin että tekisi huolimattomasti.

Toiseen vastaus ryhmään: aiheutti hieman tuntemuksia. Nousi kolme vastusteemaa, että virheiden mahdollisuus on otettava huomioon, mutta tekee työnsä parhaansa mukaan. Lohdutuksena virheestä ei kuole kukaan, virkatehtävien alkuvaiheessa asiaa miettii enemmän kuin kokenut ja varttunut virkamies ja on epäselvyyksiä vastuu alueista.

Kolmanteen vastaus ryhmään: aiheutti voimakkaita tuntemuksia. Vastusteemoiksi nousi työmäärä ja huikea, joka vuoksi virheitä tulee väkisin, turhauttaa joutua vastaamaan rikossyyt-teisiin, vastuu paina ja vastuu lisää stressiä, mutta kyseessä on kansalaisten oikeusturva, joten asiat täytyy hoitaa huolella ja viipymättä. Kolmannen vastusryhmän vastausten perusteella voidaan selvästi nähdä, että voimakkaita tuntemuksia aiheuttaneessa ryhmän vastauksissa on selvästi huolestunein sävy. Osa vastaajista selvästi kokee mahdollisuuden

syllistyä virkavelvollisuuksien rikkomisen huolestuttavana ja vastaajat tuntuvat ajattelevan, että suuren työtaakan ja kiireen takia virheitä sattuu. Voidaan tietysti pohtia, että kokisivatko vastaajat edelleen samoin, jos kiire ja työmäärä vähenisi. Vastauksista voitaisiin luultavasti kahden vastausteeman perustella päätellä, että kokeneelle konkarille mahdollisuus syllistyä virkavelvollisuuksien rikkomiseen ei herätä niin voimakkaita tuntemuksia ja huolta kuin vähemmän kokeneelle.

Toinen avoin kysymys oli, millä tavalla virkamiehen velvollisuudet vaikuttavat työpäiväsi/vapaa-aikaasi. Tämänkin kysymyksen vastauksia voidaan analysoida esimerkiksi, sillä perustellaan, kuinka voimakkaasti vastaajat kokivat virkamiehen velvollisuuksien vaikuttavan heidän työpäiväänsä tai vapaa-aikaansa. Tässäkin vastaajien tuntemukset voitaisiin periaatteessa jakaa kolmeen ryhmää: ei oikein kokenut vaikuttavan, kokivat vaikuttavan hieman ja kokivat vaikuttavan suuresti.

Ensimmäisen ryhmän: ei oikein kokenut vaikuttavan. Vastausteemoiksi nousi, ajattelen silloin tällöin ja yritän olla huolellinen, sekä töissä ja vapaa-ajalla täytyy tiedostaa se, että on yksi tuomioistuimen edustajista ja lainkäyttäjistä, mutta ei suoranaisesti vaikuta vapaa-ajan minääni ja ei juuri mitenkään, eläisin joka tapauksessa aivan samalla tavalla. Toiseen vastausryhmään: kokivat vaikuttavan hieman. Yhdeksi vastausteemaksi nousi priorisoivat työtehtäviä ja määrittelevät tehtävässä toimimisen pakon, vapaa-aikaan eivät vaikuta kuin korkeintaan alitajuisesti ja vapaa-aikana pyritään olemaan hölmöilemättä. Kolmannen ryhmän: kokivat vaikuttavan suuresti. Vastausteemoiksi nousi esiin kova työpaine, joka aiheuttaa stressiä, virkamiehen vastuu myös yksityiselämässä ja ei työaikaa ja periaatteessa aina töissä.

Tämänkin kysymyksen kohdalla kolmannen vastausryhmän vastaukset ovat selvästi synkempiä kuin muiden tämän kysymysten vastausryhmien vastaukset. Tässäkin vastauksissa on noussut esiin kova työpaine. Näistä vastausten perustella ei pysty niin hyvin päättelemään, onko vastaajan iällä tai hänen työuransa pituudella on ollut suurtakin merkitystä, toisin kuin ensimmäisen avoimen kysymyksen vastauksista. Voisi kuitenkin luulla, että niin sanottua vanhaan tekijään ei niin paljon vaikuttaisi virkavelvollisuudet hänen vapaa-aikaansa.

9.3 Johtopäätökset

Tutkimuksessa selvisi, että hieman yli puolet vastaajista koki mahdollisuuden syllistyä virkavirheeseen aiheuttaneen tai aiheuttavan paineita. Kuitenkin yli puolet vastaajista ei ole pelännyt syllistyvänsä virkavirheeseen. Selvästi mahdollisuus syllistyä virkavirheen herättää vastaajissa huolta tai painetta, mutta ei näköjään aiheuta suurimmalle osalle vastaajista kuitenkaan pelkoa. Vastauksiin olisi odottanut enemmän vaikuttavan vastaajan ikä ja/tai hänen virkasuhteensa pituus. Voisi ajatella, että todennäköisemmin vastaajan ikä ja pidemmän uran tuomana kokemus toisivat lisää varmuutta työtehtävien suorittamiseen niin, että vastaaja ei kokisi painetta tai pelkoa mahdollisuudesta laiminlyödä virkavastuutaan. Kuitenkin kun

tuloksia tarkastellaan, voidaan huomata, että oli sitten vanha konkari tai vasta-alkaja saattoi kokea huolta tai painetta mahdollisuudesta syyllistyä virkavirheeseen. Sama periaate näyttää pätevän myös olen pelännyt syyllistyväni virkavirheeseen kysymyksen kohdalla. Vastuksista ei tosin käy ilmi, että onko esimerkiksi pidemmän virkasuhteen omaava vastaaja vastannut kysymykseen kyllä, koska on joskus uransa alussa pelännyt, mutta ei kuitenkaan enää pelkää.

Kaikista vastaajista kaikki kokivat, että he eivät halua tietää enempää virkamiehen virkavastuusta. Vastaus prosentti luultavasti kertoo siitä, että käräjäoikeuden henkilökunnalla on jo hyvin tiedossa virkamiehiä koskevasta virkavastuusta. Tätä väittämään voisi katsoa tukevan se, että kaikista vastaajat vastasivat olevansa tietoisia virkamiehiä koskevasta velvoitteesta, jonka vuoksi vastaajat varmaan kokivat, että ei ole tarvetta saada lisää tietoa virkavastuusta.

10 Yhteenveto

Virkamiesoikeus kostuu monesta oikeudenalasta ja siihen liittyä monia erilaisia säännöksiä, kuten valtion virkamieslaki, rikoslaki ja Suomen perustuslaki. Virkamiesoikeus on hallinto-oikeutta ja se myös julkisoikeutta. Virkamiehillä on monia velvollisuuksia, mutta myös oikeuksia, jotka valtion virkamieslaki määrittelee.

Virkamiehet käyttävät julkista valtaa, joten on heillä erityinen oikeudellinen vastuu, jota kutsutaan virkavastuulla, joka jakautuu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Virkavastuulla pyritään nimenomaan tasapainottaa virkamiehen roolia julkisen vallan käyttäjänä, koska virkamiehet voivat tehdä päätöksiä, jotka koskevat yksityisten oikeuksia ja vapauksia. Suomen perustuslaki säättää perussäännökset virkavastuulle, jota täydentävät muut säännökset, kuten valtion virkamieslaki ja rikoslaki.

Virkavirhe ja virkarikos ovat seuraamuksia virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä ja rikkomisesta. Virkavirheen ja virkarikoksen välille on joskus olla vaikeaa tehdä eroa. Virkavirheet käsitellään hallinnonsisäisessä menettelyssä, kun taas virkarikokset käsitellään tuomioistuimen menettelyssä. Virkavirhettä koskevat säännökset löytyvät pääasiassa valtion virkamieslaista. Virkarikoksia koskevat tunnusmerkistöt ja rangaistussäännökset löytyvät rikoslain 40 luvusta. Virkarikokset voidaan periaatteessa jakaa neljään lohkoon lahjusrikokset, virkavelvollisuuden rikkominen, virkavelvollisuuden väärinkäyttäminen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Käräjäoikeuden henkilökunnan työssä on joka päivä virkavastuu vahvasti läsnä. Tässä työssä haluttiin saada vastauksia siihen, miten virkavastuu ja sen mahdollinen laiminlyönti vaikuttaa käräjäoikeuden henkilökunnan. Tutkimuksessa selvisi, että hieman yli puolet vastaajista koki mahdollisuuden syyllistyä virkavirheeseen aiheuttaneen tai aiheuttavan paineita. Kuitenkin yli puolet vastaajista ei ole pelännyt syyllistyvänsä virkavirheeseen. Selvästi mahdollisuus

syllistystä virkavirheen herättää vastaajissa huolta tai painetta, mutta ei näköjään aiheutua suurimmalle osalle vastaajista kuitenkaan pelkoa. Vastauksiin olisi odottanut enemmän vaikuttavan vastaajan ikä ja/tai hänen virkasuhteensa pituus.

Avointen kysymysten kohdalla osassa vastaajissa mahdollisuuteen syllistystä virkavirheen herätti voimakkaitakin ajatuksia ja tuntemuksia. Vastaajan oma luonne ja käsitykset myös ovat saattaneet vaikuttaneet siihen, kuinka voimakkaita ajatuksia ja tuntemuksia tämä herättää vastaajassa eikä niinkään vastaajan ikä tai hänen työuransa pituus. Oli myös selvästi nähtävissä, että ne vastaajat, joilla oli voimakkaita tuntemuksia esitettyjä kysymyksiä kohtaa, että heidän vastauksissaan oli huolestunein sävy. Osa vastaajista selvästi kokee mahdollisuuden syllistystä virkavelvollisuuksien rikkomisen huolestuttavana ja vastaajat tuntuvat ajattelevan, että suuren työtaakan ja kiireen takia virheitä sattuu. Voidaan tietysti pohtia, että kokisivatko vastaajat edelleen samoin, jos kiire ja työmäärä vähenisi.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, A. 1988. Laintulkinnan teoria. Helsinki: WSOY.

Eskola, J. Aineiston hankinta: haastattelu. Teoksessa Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Hakalehto-Wainio, S. 2008. Valta ja vahinko: julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki: Talentum

Heikkonen, J. 1995. Moraali ja etiikka käytännössä: käsikirja. Helsinki: Tietosanoma.

Hirsjärvi, S. Aineiston analyysi, tulkinta ja johtopäätökset. Teoksessa Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi, 216-225.

Hirsjärvi, S. Aineiston hankinnan suunnittelu. Teoksessa Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi, 172-185.

Hirsjärvi, S. Metodologiset ja teoreettiset lähtökohdat. Teoksessa Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi, 119-162.

Hirsjärvi, S. Tutkimustyytit ja aineistonkeruun perusmenetelmät. Hirsjärvi, S. Metodologiset ja teoreettiset lähtökohdat. Teoksessa Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi, 186-225.

Husa, J. Virkamiesoikeus. Teoksessa Husa, J & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum. 293-313.

Husa, J. Kirjallisen työn perusteet. Teoksessa Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum, 1-28.

Kulla, H. Peruskäsitteitä ja periaatteita. Teoksessa Koskinen, S & Kulla, H. 2019. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum, 9-22.

Kulla, H. Virkamiesoikeuden lähteet. Teoksessa Koskinen, S & Kulla, H. 2019. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum, 23-39.

Kulla, H. Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet, yleiset oikeudet. Teoksessa Koskinen, S & Kulla, H. 2019. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum, 163-184.

Kulla, H. Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet, yleiset virkavelvollisuudet. Teoksessa Koskinen, S & Kulla, H. 2019. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum, 236-276.

Kulla, H. Virkavastuu. Teoksessa Koskinen, S & Kulla, H. 2019. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum, 327-348.

Laurikkala, J. 2020. Virkasalaisuusrikokset. Tutkimus rikoslain 40 luvun 50 §:n virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen sisällöstä ja muutostarpeista

Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent.

Parviainen, M. 2010. Kenen vastuu?: vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Helsinki: Edilix Libri.

Rautio, I. RL 40-luku: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa Lappi-Seppälä, T., Hakamies, K., Koskinen, P., Marjanen, M., Melander, S., Nuotio, K., Nuutila, A., Ojala, T. & Rautio, I. 2008. Rikosoikeus. Helsinki: WSOYpro, 1101-1151.

Ståhlberg, P & Karhu, J. 2013. Suomen Vahingonkorvausoikeus. Helsinki: Talentum

Valli, R. Aineiston keruu kyselylomakkeella. Teoksessa Valli, R. 2018. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: vinkkejä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-kustannus.

Viljanen, P. Virkarikokset. Teoksessa Frände, D., Matikkala, J., Tapani, J., Tolvanen, M., Viljanen, P. & Wahlberg, M. 2014. Keskeiset rikokset. Helsinki: Edita, 797-873.

Vilka, H. 2015. Tutki ja kehitä. Jyväskylä: PS-kustannus.

Grönfors, M. 2011. Laadullisen tutkimuksen kenttätutkimusmenetelmät. Hämeenlinna: SoFia Sosiologi-filosofiapu.

Virallislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi HE 6/1997 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 40 luvun muuttamisesta HE 346/1994 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta HE 149/2018 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta HE 219/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta HE 58/1988 vp.

Muut lähteet

Valtiovarainministeriö 2000. Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. Valtiovarainministeriön työryhmänmuistioita 8/2000. Helsinki

Oikeuskäytäntö

KKO 1963:II:98

KKO 2007:46

KKO 2009:62

KKO 2011:40

Liitteet

Liite 1: Käräjäoikeuksille tehty kyselylomake 44

Liite 1: Käräjäoikeuksille tehty kyselylomake

Nainen / Mies

Ikä 23-30 31-40 41-50 51-68

Asema: käräjäsihteeri, notaari, tuomari

Virkasuhdeaika 0-1 1-3 4-6 yli 10

Vastausvaihtoehdot: 1 täysin samaa mieltä, 2 samaa mieltä, 3 en osaa sanoa, 4 eri mieltä, 5 täysin eri mieltä

1. Olen tietoinen virkamiehiä koskevasta virkavastuusta?

1 2 3 4 5

2. Haluaisin tietää enemmän virkamiehiä koskevasta virkavastuusta

1 2 3 4 5

3. Mahdollisuus syyllistyä virkavirheeseen aiheuttaa tai on aiheuttanut minulle huolta / paineita?

1 2 3 4 5

4. Mietin usein työpäivän jälkeen, että olenko hoitanut virkatehtäväni oikein?

1 2 3 4 5

5. Olen pelännyt syyllistyväni virkavirheeseen

1 2 3 4 5

6. Olen miettinyt stressin tai muun paineen takia työtehtävien vaihtoa.

1 2 3 4 5

Avoimet kysymykset:

7. Minkälaisia ajatuksia/ tuntemuksia mahdollisuus syyllistyä virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin aiheuttaa?

8. Millä tavalla virkamiehen velvollisuudet vaikuttavat työpäivääsi / vapaa-aikaasi?